سی‌وچهارمین همایش بانکداری اسلامی: طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران
۲۰ و ۲۱ شهریور ماه ۱۴۰۳، صص. ۳۶۴-۳۲۱

رویکردها و اقدامات نظارت بانکی در کشورهای کامن‌لا (با تأکید بر انگلستان و آمریکا)

محمد شیخ‌حسینی[۱]
حمیدرضا عسگری ده‌آبادی[۲]
مهرزاد علیجانی[۳]

چکیده

با وقوع بحران‌های مالی در دهه‌های اخیر، توجه ویژه‌ای به نظارت مالی، هم از بُعد نظری و هم از بُعد عملی در سطح جهان صورت گرفت و هم‌زمان با ایجاد و گسترش سازوکارها و هماهنگی‌های بین‌المللی در زمینه نظارت بر بخش مالی، به‌تدریج در بسیاری از کشورها، قوانین و نظام‌های نظارتی در بخش مالی تکامل پیدا کرد. در این میان، یکی از مهم‌ترین عرصه‌های تحول مربوط به قوانین بانکداری و خدمات مالی کشورها است. با عنایت به ضرورت توجه به تجربه کشورهای دیگر در اصلاح قوانین و مقررات بانکی و اجرای نظام‌های نظارت بانکی کارآمد، در پژوهش حاضر به بررسی نظام نظارت بانکی و قوانین بانکداری کشورهای کامن‌لا (با تأکید بر انگلیس و آمریکا) پرداخته شده تا از این طریق، ضمن شناسایی مهم‌ترین قوانین و سازوکارهای نظارتی در دو کشور مذکور، بتوان پیشنهادهای کاربردی برای ارتقای سطح و کیفیت نظارت بانکی در کشور ایران ارایه کرد. مباحث و نتایج این پژوهش دارای کاربست‌های عملی برای مدیران و دست‌اندرکاران حوزه بانکی کشور در رابطه با نظارت بانکی کارآمد و اثربخش به‌منظور تضمین کارکرد سلامت‌محور و صحیح نظام بانکی است.

واژه‌های کلیدی: نظارت بانکی، بانک مرکزی، کشورهای کامن‌لا، انگلستان، آمریکا

---

[۱] ستاد بانک توسعه تعاون؛ sheykh.hoseyni@ttbank.ir
[۲] ستاد بانک توسعه تعاون؛ arhamid.askari66@gmail.com
[۳] گروه مهندسی مالی و مدیریت مالی، دانشکده علوم مالی، دانشگاه خوارزمی تهران، ایران، (نویسنده مسئول)؛ mehrzad.alijani@gmail.com

مقدمه

بانک‌ها به‌عنوان مؤسسات مالی و خدماتی، نقش تعیین‌کننده‌ای در گردش پول و ثروت جامعه برعهده دارند و از این‌رو، از جایگاه ویژه‌ای در اقتصاد هر کشور برخوردارند. بنابراین، نظارت بر بخش بانکداری یکی از وجوه لاینفک نظام اقتصادی مدرن است و عمدتاً مشتمل بر سازوکارهایی برای نظارت بر عملکرد بانک‌هاست تا امنیت مالی سپرده‌گذاران، دولت و نظام اقتصادی را به‌عنوان یک کل واحد تضمین کند و آن‌ها را از فروپاشی نظام بانکی و تبعات آن به دور نگاه دارد. (دیویس: ۲۰۰۹) بحث نظارت بر نظام بانکی و مؤسسات مالی در کشور، برای نخستین‌بار در قانون بانکی و پولی کشور مصوب سال ۱۳۳۹ مطرح و برعهده شورای پول و اعتبار قرار گرفت. این در حالی است که این شورا وظیفه سیاست‌گذاری در امور پولی و مالی کشور را نیز برعهده دارد. در قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۹۴، وظیفه نظارت بر نظام بانکی و مؤسسات مالی به بانک مرکزی سپرده شد. همچنین، می‌توان به قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب سال ۱۳۸۳ و قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه ج.ا.ا. مصوب سال ۱۳۸۹، درخصوص واگذاری امر نظارت بر نظام بانکی و مؤسسات مالی به بانک مرکزی نیز اشاره کرد. (توحیدی و همکاران: ۱۳۹۹)

نحوه کنترل و نظارت بر بازارهای مالی و چگونگی فعالیت و کارکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از دیرباز یکی از دغدغه‌های مهم مقامات و دست‌اندرکاران اقتصادی در سطوح داخلی و بین‌المللی بوده است. از سوی دیگر، پس از وقوع بحران مالی گسترده در دهه اول قرن بیست‌ویکم، نظارت مالی بر نظام مالی و مؤسسات بانکی از جهات مختلف مورد توجه ویژه قرار گرفت و تحولات عمده‌ای در قوانین و ساختارهای نظارت بانکی و مالی بسیاری از کشورهای جهان ایجاد شد. با توجه به ضرورت این امر، بررسی تحولات نظام نظارت مالی و بانکی با تأکید بر قوانین بانکداری برخی از کشورهای جهان و بهره‌گیری از تجارب دنیا، ضروری به‌نظر می‌رسد. در کشور ایران نیز موضوع نظارت بانک مرکزی بر فعالیت و عملکرد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، جزء وظایف بسیاری مهمی است که به‌طور مشخص در بند «ب» ماده ۱ قانون پولی و بانکی کشور برای این بانک تعیین شده است. از سوی دیگر، با عنایت به تحولات چشمگیر کیفی و کمّی در شبکه بانکی جهانی (به‌طور عام) و نظام بانکی ایران (به‌طور خاص) و ضرورت همگامی با توسعه نظام‌های بانکی نوین بین‌المللی، مباحث حیاتی نظیر استانداردها و روش‌های کارآمد نظارت بانکی مطرح شده است. (دستگیر و جعفرزاده: ۱۳۸۸)

شایان ذکر است، مبحث نظارت بانکی در کشور ما، موضوع جدیدی نیست و از سال‌ها قبل در مورد آن مستند و پیشینه حقوقی و قانونی وجود دارد. تاریخچه قانون بانکداری در ایران به چندین دوره مهم تقسیم می‌شود که هر یک از این دوره‌ها با تحولات و تغییرات خاصی همراه بوده است:

۱- دوره قبل از تأسیس بانک ملی (قبل از ۱۳۰۶ شمسی)

- نخستین نهادهای بانکی در ایران توسط کشورهای خارجی تأسیس شدند. بانک شاهنشاهی ایران که در سال ۱۸۸۹ میلادی (۱۲۶۸ شمسی) توسط یک بانکدار انگلیسی تأسیس شد، نخستین بانک مدرن در ایران بود. این بانک تحت قوانین انگلیس فعالیت می‌کرد و امتیازات ویژه‌ای داشت.
- بانک استقراضی روس نیز یکی دیگر از بانک‌های خارجی بود که در سال ۱۸۹۰ میلادی (۱۲۶۹ شمسی) تأسیس شد و تحت حمایت دولت روسیه فعالیت می‌کرد.

۲- تأسیس بانک ملی ایران (۱۳۰۶ شمسی)

پس از تصویب قانون تأسیس بانک ملی ایران در سال ۱۳۰۶، این بانک به‌عنوان یک بانک ملی و دولتی تأسیس شد. وظیفه اصلی این بانک تنظیم پول کشور و ایجاد نظم در بازارهای مالی بود.

۳- قانون بانکی و پولی (۱۳۳۹ شمسی)

در سال ۱۳۳۹ شمسی، قانون بانکی و پولی جدید تصویب شد که ساختار و وظایف بانک مرکزی را مشخص می‌کرد. این قانون، وظایف بانک مرکزی را به‌عنوان نهاد نظارتی و سیاست‌گذار پولی کشور تعیین می‌کرد و نقش مهمی در تنظیم بازارهای مالی داشت.

۴- قانون عملیات بانکی بدون‌ربا (۱۳۶۲ شمسی)

پس از انقلاب اسلامی، قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲ به تصویب رسید. این قانون، تمامی عملیات بانکی را براساس اصول اسلامی و بدون استفاده از بهره (ربا) تنظیم کرد. این قانون یکی از مهم‌ترین تحولات در نظام بانکی ایران بود.

۵- قانون جدید بانکداری (۱۴۰۲ شمسی)

آخرین تحول مهم در نظام بانکی ایران با تصویب قانون جدید بانکداری در سال ۱۴۰۲ صورت گرفت. این قانون به‌منظور افزایش شفافیت، نظارت دقیق‌تر بر بانک‌ها و مؤسسات مالی و بهبود کارایی نظام بانکی تدوین شد.

این دوره‌ها نشان‌دهنده تغییرات قابل‌توجه در نظام بانکی ایران و تلاش برای هماهنگی بیشتر با نیازهای اقتصادی و اجتماعی کشور و ارتقای نظام نظارت بانکی به‌منظور افزایش اثربخشی، کارآمدی و سلامت نظام بانکداری کشور است.

قانون جدید پولی و بانکی در ایران که در سال ۱۴۰۲ تصویب و ابلاغ شد، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اصلاحات در نظام بانکی کشور طی چند دهه اخیر محسوب می‌شود. این قانون که جایگزین قوانین قبلی در حوزه پولی و بانکی شده، مجموعه‌ای از تغییرات و به‌روزرسانی‌ها را در ساختار و عملکرد بانک مرکزی و نظام بانکی کشور به‌همراه دارد. این قانون جدید شامل ۶۷ ماده و ۴۰ تبصره است و بر تقویت نظارت و کنترل بانک مرکزی بر مؤسسات مالی تأکید دارد. از موارد کلیدی آن می‌توان به افزایش توان نظارتی بانک مرکزی، تنظیم‌گری دقیق‌تر بر روی بانک‌ها و مؤسسات مالی، ایجاد زیرساخت‌های اطلاعاتی پیشرفته برای پایش فعالیت‌های بانکی و برخورد جدی‌تر با تخلفات بانکی اشاره کرد. این قانون همچنین، به تحولات بنیادی در ساختارهای نظارتی و مدیریتی بانک‌ها پرداخته و برای نخستین‌بار ترتیبات جدیدی را برای مواجهه با بانک‌ها و مؤسسات اعتباری مشکل‌دار در نظر گرفته است. با اجرای این قانون، انتظار می‌رود نظام بانکی ایران به‌سمت شفافیت و کارایی بیشتری حرکت کند. به‌طور کلی، مهم‌ترین محورهای قانون جدید پولی و بانکی عبارتند از:

۱- **تقویت نظارت بانک مرکزی:** قانون جدید، نقش و وظایف نظارتی بانک مرکزی را تقویت کرده است. این نهاد قدرت بیشتری برای تنظیم‌گری، نظارت بر عملکرد بانک‌ها و مؤسسات مالی و برخورد با تخلفات بانکی دارد.

۲- **ساماندهی مؤسسات مالی:** این قانون چهارچوب‌های قانونی جدیدی برای ساماندهی و مدیریت بانک‌ها و مؤسسات مالی، به‌ویژه در مواقع بحرانی ارایه می‌دهد. به‌طور خاص، نحوه برخورد با مؤسسات مالی مشکل‌دار و نهادهای اعتباری که در وضعیت ناسالمی قرار دارند، به‌دقت تعریف شده است.

۳- **شفافیت و افشای اطلاعات:** یکی دیگر از محورهای کلیدی این قانون، الزام بانک‌ها به شفافیت بیشتر در افشای اطلاعات مالی و اقتصادی است. این امر با هدف افزایش اعتماد عمومی به نظام بانکی و ارتقای سلامت مالی انجام شده است.

٤- **پیشگیری از تخلفات بانکی:** قانون جدید، مقررات سختگیرانه‌تری برای پیشگیری و مقابله با تخلفات بانکی وضع کرده است از قبیل مجازات‌های سنگین‌تر برای تخلفات جدی و الزام به ارایه گزارش‌های دقیق‌تر و شفاف‌تر از سوی بانک‌ها.

۵- **نظام‌مند کردن عملیات بانکی بدون‌ربا:** این قانون بر اجرای کامل و دقیق عملیات بانکی بدون‌ربا تأکید دارد و مقرراتی را برای اطمینان از تطابق کامل فعالیت‌های بانکی با اصول اسلامی وضع کرده است.

از دیگر سو، اختیارات نظارتی متعددی در قانون جدید بانکداری برای بانک مرکزی در نظر گرفته شده است. تمرکز بخش زیادی از فصول اقتصادی این قانون بر بانک مرکزی و اختیارات آن برای مهار تورم است. به‌منظور ارتقای نظارت بانک مرکزی و در صورت تخطی مؤسسات اعتباری از قوانین و مقررات و نیز در اجرای برنامه بازسازی و حل‌وفصل در شبکه بانکی و با هدف ارتقای ثبات و سلامت نظام بانکی، بانک مرکزی حسب مورد از اختیارات زیر برخوردار است:

۱- جلوگیری از توزیع سود قابل‌تقسیم و اندوخته‌ها بین سهام‌داران؛

۲- انتصاب ناظر یا ناظران مقیم برای حصول اطمینان از حسن اجرای اقدامات اصلاحی مقرر؛

۳- انتصاب حسابرس مستقل برای تهیه گزارش‌های ویژه؛

۴- الزام به نگهداری اندوخته ویژه؛

۵- ممنوعیت پرداخت‌های جبرانی یا پاداش‌های مدیران حداکثر به‌مدت یک سال؛

۶- الزام سهام‌دار عمده مالک (واحد) به کاهش میزان سهام از طریق واگذاری تمام یا بخشی از سهام تحت تملک خود در مهلت زمانی مقرر؛

۷- لغو مجوز فعالیت بانک مؤسسه اعتباری غیربانکی یا شعبه بانک خارجی؛

۸- الزام مجامع عمومی هیئت‌مدیره و مدیرعامل بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی به ارایه و اجرای برنامه اصلاح ساختار مالی سهام‌داری و مدیریتی یا انحلال مطابق با برنامه زمان‌بندی تعیین شده و نظارت بر اجرای مؤثر آن؛

۹- عزل اعضای هیئت‌مدیره، هیئت‌عامل، مدیرعامل، قائم‌مقام مدیرعامل و مدیران مؤثر؛

۱۰- در اختیار گرفتن اداره امور بانک و مؤسسه اعتباری غیربانکی و تعیین هیئت سرپرستی با اختیارات کامل هیئت‌مدیره پس از عزل اعضای هیئت‌مدیره، هیئت‌عامل، مدیرعامل، قائم‌مقام مدیرعامل و مدیران مؤثر؛

۱۱- افزایش سرمایه و در صورت لزوم با سلب حق تقدم سهام‌داران؛

۱۲- تبدیل مطالبات حال شده سهام‌داران عمده به سرمایه؛

۱۳- تبدیل بخشی از سپرده‌های عمده به سرمایه؛

۱۴- تبدیل بدهی‌های غیرسپرده‌ای به سهام؛

۱۵- فروش یا انتقال تمام یا بخشی از دارایی‌ها و بدهی‌ها با انتقال همه تضامین و تعهدات مربوط عیناً به بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی دیگر یا شرکت‌های مدیریت دارایی‌های بانکی.

با عنایت به‌ضرورت بهینه‌کاوی و شناسایی استانداردهای مفید و کارآمد در زمینه نظارت بانکی در سایر کشورهای جهان، در پژوهش حاضر به بررسی استانداردها و روش‌های اصلی نظارت بانکی در کشورهای دارای نظام حقوقی کامن‌لا[1] (با تأکید بر انگلیس و آمریکا) پرداخته خواهد شد تا از این مجرا، رهنمودهایی برای تصمیم‌گیران و دست‌اندرکاران نظام بانکی کشور جهت تدوین استانداردهای مؤثر برای نظارت بانکی کارآ حاصل شود. در این راستا، پس از معرفی نظام حقوقی کامن‌لا، به بررسی نظام بانکداری کشورهای انگلیس و آمریکا خواهیم پرداخت تا پس از آشنایی اجمالی با نظام‌های مذکور، استانداردها و روش‌های رایج در آن کشورها برای نظارت بانکی مورد بررسی قرار گیرد.

مبانی نظری پژوهش

معرفی نظام حقوقی کامن‌لا

«کامن‌لا» که در فرهنگ‌ها و نیز در بسیاری از نوشته‌های حقوقی به نظام «حقوق عرفی» معنا و معرفی می‌شود، به وجوه مختلفی تعریف شده است. «کامن‌لا» مجموعه اصول و قوانین به‌دست آمده از یک عرف و رسم عام و بسیار کهن است که با گذشت زمان با آرای مختلف قضایی تضمین بیشتری یافته و بدون این‌که به طبقه معینی اختصاص داشته باشد، در سراسر کشور حکمفرما می‌شود. در تعریف دیگری گفته شده کامن‌لا قسمتی از حقوق است که منبع آن قوانین یا مقررات پدید آمده از قوه قانون‌گذاری نباشد. یا در تعریفی آمده است که کامن‌لا عبارت است از: اصول، رسوم و قواعدی که در مورد حکومت اشخاص و اموال قابل‌اعمال است و نیروی آن بر اعلام صریح قانون‌گذار استوار نیست. امروزه، کامن‌لا یکی از نظام‌های حقوقی اصلی و گسترده در جهان است. (شیروی: ۱۴۰۱)

نظام حقوقی کامن‌لا در انگلستان در پی غلبه نورمان‌ها بر این کشور در سال ۱۰۶۶ میلادی و از بین رفتن حکومت‌های کوچک محلی، به‌منظور ایجاد حقوقی مشترک برای سراسر انگلستان، پدید آمده است. این نظام حقوقی تقریباً در تمام کشورهای انگلیسی زبان و کشورهای تحت نفوذ و سلطه انگلستان گسترش یافته و منابع آن به‌ترتیب اهمیت عبارتند از: آرای قضایی، قانون، عرف و عادت، دکترین و عقل. (کاتوزیان: ۱۴۰۲)

کامن‌لا در کنار نظام حقوق رومی–ژرمنی (حقوق مدون) دو نظام اصلی حقوق دنیا هستند. نظام حقوق رومی–ژرمنی برگرفته از حقوق روم باستان است که در کشورهای قاره اروپا شکوفا شد و بعدها به بسیاری از کشورهای دیگر دنیا نیز وارد شد. نظام کامن‌لا با تشکیل امپراتوری بریتانیا به بسیاری از

[1] Common Law

کشورهای دیگر دنیا نیز وارد شده و امروزه، اساس نظام حقوقیِ حدود یک‌سوم مردم دنیا نظیر کشورهای آنگلوساکسون (آمریکا، کانادا، استرالیا و نیوزیلند) و برخی از مستعمرات پیشین بریتانیا مانند هندوستان، پاکستان، نیجریه، بنگلادش، ایرلند و مالزی را تشکیل می‌دهد. به‌طور کلی، کشورهای انگلستان و ایالات متحده آمریکا به‌عنوان نمایندگان اصلی نظام حقوق کامن‌لا محسوب می‌شوند. پایه و اساس حقوق این کشورها را اخلاق ناشی از مذهب مسیح و سیاست مربوط به حمایت از فرد و آزادی او تشکیل می‌دهد. اگر چه منبع و اساس این قواعد، «عرف محاکم» است، ولی رفته‌رفته در حقوق آن‌ها قواعدی وضع شده که با قواعد نظام حقوقی رومی–ژرمنی شباهت فراوان دارد. (رفیعی: ۱۴۰۲)

در نظام حقوقی رومی–ژرمنی (مانند کشورهای فرانسه و بلژیک)، مهم‌ترین منبع حقوق، همانا «قانون» است و محاکم باید اراده قانون‌گذار را در دعوا در نظر بگیرند. اما در حقوق کامن‌لا، منبع اصلی «قواعدی است که قضات در دادگاه‌ها آن‌ها را مورد تطبیق و اجرا قرار داده‌اند.» به دیگر سخن، حقوق انگلستان، حقوقی عرفی است. مقصود از عرف در این نظام، «رویه قضایی» است که دادگاه‌ها بین خود مرسوم کرده‌اند و اصولاً نیز در وقت حل‌وفصل دعاوی آن را در نظر می‌گیرند. این امر در امور مالی و اقتصادی این کشورها نیز حکمفرماست. (لوگراند: ۱۳۹۲) بنابراین، «کامن‌لا» دارای دو ویژگی است. بدین‌گونه که از حیث تاریخی، «عرفی» و از نظر سازمانی، «قضایی» است. بر این اساس، می‌توان گفت عناصر تشکیل‌دهنده کامن‌لا علاوه بر عرف، وجدان قاضی هم بوده است. زیرا به‌نظر نمی‌رسد کامن‌لا که در اصل چکیده عرف‌ها و امروزه نتیجه تطبیق این چکیده با احتیاجات عصر جدید است، بدون رعایت اصولی که قبلاً به‌وسیله قاضی تأیید شده، قابل تصور باشد. (طباطبایی حصاری و سلیمان‌آبادی: ۱۴۰۰)

مبانی نظارت بانکی

«نظارت[1]»، فرایندی سه‌مرحله‌ای است که شامل «نظارت بر چگونگی تأسیس بانک یا یک مؤسسه مالی»، «نظارت بر نحوه فعالیت» و «اعمال اقدامات اصلاحی برای بهبود وضعیت، حمایت یا مجازات بانک متخلف از قبیل تذکر کتبی، تغییر اعضای هیئت‌مدیره، اجبار به تزریق سرمایه توسط سهام‌داران و غیره) است. هر چند، هزینه نظارت سنگین است، اما ضعف در نظارت به مراتب هزینه سنگین‌تری دربر خواهد داشت. مهم‌ترین رکن نظارت، حفظ ثبات و اعتبار نظام مالی است، زیرا وجود این عوامل سبب کاهش ریسک زیان سپرده‌گذاران و سایر بستانکاران خواهد شد. در این زمینه، ناظران در اجرای وظایف

[1] Supervision

خود باید نظم و انضباط بازار را با اعمال حاکمیت شرکتی[1] از طریق ساختار مناسب و تنظیم قواعد مربوط به مسئولیت هیئت‌مدیره و مدیران ارشد و ارتقای سطح شفافیت، مستحکم و تقویت کنند. (منظور و یادی‌پور: ۱۳۸۷) قابل‌ذکر است که «نظارت» با «مقررات‌گذاری[2]» تفاوت دارد. مهم‌ترین تفاوت‌های این دو مفهوم در جدول شماره (۱) بیان شده است.

جدول شماره ۱: تفاوت‌های نظارت و مقررات‌گذاری

نظارت	مقررات‌گذاری
نظارت، بر مبنای پایش در محل و اقدامات انضباطی از طریق ممیزان قرار دارد.	مقررات‌گذاران به بررسی تبعیت از قواعد فعلی از طریق پایش خارج از محل اقدامات مالی می‌پردازند.
نظارت، ریسک‌های کمتر تعریف شده و حساسیت‌های خاص در حال ظهور را پوشش می‌دهد.	مقررات‌گذاران به نمایندگی از کنگره، خارج از فرایند قانونگذاری منظم، اقدامات خاصی را انجام می‌دهند.
ناظران می‌توانند در هنگام بروز وضعیت ناگوار و دشوار، به راحتی از مقررات تبعیت کنند.	نهادهای مقررات‌گذار موجب تقویت مقررات می‌شوند.
رسیدگی به اعتراض بانک‌ها: نظام فراقضایی در سازمان نظارتی، تابع قانون آیین دادرسی اداری در سازمان نظارتی است.	مقررات‌گذاران به‌جای یک سیستم اعاده دادرسی جداگانه، مسئول تجدیدنظر هستند.
	دفتر بازرسی کل دارای اختیارات رسیدگی برای جلوگیری و تعقیب تخلفات یا تقلب است.
ناظران دارای اختیار مقررات‌گذاری هستند.	همه نهادهای مقررات‌گذار دارای قدرت نظارتی نیستند.
کار ناظران بسیار محرمانه است. ارزیابی‌های ریسک در گزارش‌های محرمانه منعکس می‌شود.	قوانین، قواعد و مقررات به‌صورت عمومی تدوین می‌شوند.

منبع: می‌سون (۲۰۱۵)

در مفهوم نظارت می‌توان بیان داشت که ارایه یک تعریف مشخص در این زمینه به سادگی امکان‌پذیر نیست، زیرا نظارت بانکی دربرگیرنده زمینه‌های مختلفی از فعالیت‌های پیچیده بانک‌ها در جهان امروز است. تعاریف موجود در زمینه مورد بحث بسیار متعدد است، ولی به جرئت می‌توان ابراز کرد که حفظ ثبات و سلامت مؤسسات مالی، تبعیت از مقررات و حفظ منافع سپرده‌گذاران، نکات مشترک تعاریف موجود هستند. نظر به پیچیده بودن بافت مؤسسات مالی مدرن و نیاز همیشگی به تطبیق چهارچوبی قانونی با تغییرات بنیادی و ابداعات، اغلب اوقات قانون‌گذاران قدرت محدودی در زمینه تدوین مقررات به

[1] Corporate Governance
[2] Regulation

مسئولان نظارت و تنظیم فعالیت‌های مؤسسات مالی اعطا می‌کنند. اهمیت نظارت در زمینه مورد بحث از آنجاست که بانک‌ها و مؤسسات مالی واسط میان پس‌اندازکنندگان و مصرف‌کنندگان نهایی منابع مالی یا به‌طور کلی منابع پس‌انداز در جامعه هستند. به‌بیان دیگر، بانک‌ها از طریق شعب خود نه تنها دارنده اصلی سپرده‌های بخش خصوصی و کانال اولیه اعتبار و سرمایه‌گذاری‌ها در اقتصاد هستند، بلکه تنظیم‌کننده عمده مکانیزم پرداخت‌های جامعه نیز محسوب می‌شوند. در ضمن، این فعالیت‌ها روی عرضه منابع پولی و اعتباری کشور تأثیر مستقیم دارد، زیرا بانک‌ها مؤسساتی هستند که از طریق اعطای تسهیلات قدرت ایجاد پول را دارند. (فرمان‌آرا و غفاری: ۱۳۹۸)

در قوانین متعدد از قبیل قانون پولی و بانکی کشور، لایحه قانونی اداره امور بانک‌ها و قانون عملیات بانکی بدون‌ربا بر مفهوم نظارت از سه دیدگاه تأکید شده که عبارتند از:

۱- نظارت عمومی یا نظارت از لحاظ اعمال سیاست‌های پولی که از وظایف خاص بانک مرکزی به‌شمار می‌رود.

۲- نظارت اداری یا نظارت از لحاظ حسن اداره امور بانک که در واقع نظارت بر امور کلیه واحدهای بانکی را شامل شده و از وظایف مدیران بانک‌ها به‌شمار می‌رود.

۳- نظارت عملیاتی یا نظارت بر نحوه مصرف و بازگشت منابع.

پس از معرفی مفهوم نظارت در قوانین و اسناد بالادستی، می‌توان انواع نظارت بانکی را به‌شرح زیر برشمرد:

- **نظارت غیرحضوری:** منظور از نظارت غیرحضوری، ارزیابی، بررسی و تجزیه‌وتحلیل گزارش‌ها و صورت‌های مالی تهیه شده از سوی بانک‌ها، به‌منظور تعیین موقعیت مالی بانک‌ها، با توجه به مقررات احتیاطی وضع شده توسط مقامات نظارتی است. هدف اصلی نظارت غیرحضوری، شناخت زودهنگام مشکلات بانک‌ها و جلوگیری از ایجاد ریسک سیستمی است. اهداف نظارت غیرحضوری، به‌طور کلی عبارتند از:

  ۱- نظارت سریع مشکلات در بانک‌ها؛

  ۲- نظارت بر موقعیت مالی تک‌تک بانک‌ها و کل نظام بانکی؛

  ۳- تمرکز نظارت و تخصیص حجم نظارت با توجه به ریسک بخش‌های مختلف به این صورت که بخش‌های دارای ریسک، مورد نظارت بیشتری قرار گیرند؛ و

  ۴- ارایه پیشنهاد در مورد میزان، محدوده و شیوه نظارت حضوری.

- **نظارت حضوری:** این نوع از نظارت از طریق اعزام ناظران به بانک‌ها یا مؤسسات مالی انجام می‌شود. ضرورت نظارت حضوری در حالی که نظارت غیرحضوری انجام شده، از آنجا ناشی می‌شود که اولاً، بخش قابل‌توجهی از نظارت (برای مثال، توانایی و کارایی مدیریت، مؤثر بودن الگوی کنترل داخلی یا حاکمیت شرکتی مورد استفاده) از طریق نظارت غیرحضوری و ارزیابی صورت‌های مالی و گزارش‌های ارسالی بانک‌ها و مؤسسات مالی قابل انجام دادن نبوده و این خود، ضرورت نظارت حضوری را مطرح می‌سازد. ثانیاً، مواد اولیه نظارت غیرحضوری، گزارش‌های ارسالی توسط بانک‌ها و مؤسسات مالی است که نظارت بر صحیح و واقعی بودن این گزارش‌ها مستلزم وجود نظارت حضوری مستمر است. در نهایت، به‌دست آوردن اطلاعات خاص در مورد محیط مالی بانک‌های تحت نظارت و روابط آن‌ها با سایر مؤسسات و گروه‌های مالی و تجاری، نیاز به حضور فیزیکی در بانک‌ها و مؤسسات مالی دارد. (اسدی‌پور: ۱۳۸۸) نمودار شماره (۱) به‌طور خلاصه بیان‌کننده مؤلفه‌های اصلی نظارت بانکی است.

نمودار شماره ۱: مؤلفه‌های اصلی نظارت بانکی (فرمان‌آرا و غفاری: ۱۳۹۸)

۱- اهداف نظارت	**۲- حیطه‌های نظارت**	**۳- اختیارات ناظران**	**٤- شاخص‌های ارزیابی**
٥- تناسب با معیارهای اسلامی	**٦- جلوگیری از فساد**	**۷- مبارزه با پولشویی**	**۸- پیش‌شرط‌های نظارت**
	۹- خصوصیات ناظران		

نظارت بانکی در کشور انگلیس

نظام بانکی انگلیس

نظام بانکی انگلیس یکی از بزرگ‌ترین و پیچیده‌ترین نظام‌های بانکی در جهان است که دارای سابقه طولانی است و ریشه آن به قرن‌ها قبل برمی‌گردد. در واقع، یکی از نخستین بانک‌هایی که در سال ۱۶۹۵ میلادی اقدام به انتشار اسکناس کرد، بانک انگلستان بود. انگلستان بزرگ‌ترین نظام بانکداری در اروپا و چهارمین نظام بانکی بزرگ در سطح جهان را داراست. بانک‌های انگلیس به‌صورت

شعبی فعالیت می‌کنند که خدمات متنوعی ارایه می‌دهند. انواع مختلف بانک‌ها در انگلیس وجود دارد که عبارتند از:

- **بانک‌های عمومی:** بانک‌های عمومی در انگلیس به‌عنوان نهادهای مالی عمومی فعالیت می‌کنند. آن‌ها خدمات مالی و بانکی گسترده‌ای نظیر حساب‌های پس‌انداز، وام‌ها، کارت‌های اعتباری و خدمات مالی دیگر ارایه می‌دهند. معروف‌ترین بانک‌های عمومی انگلیس عبارتند از: لوید بانک[۱]، بارکلی[۲] و (HSBC).
- **بانک‌های آنلاین:** بانک‌های آنلاین یا دیجیتالی در انگلیس نیز رواج دارند. این بانک‌ها خدمات مالی و بانکی خود را به‌صورت آنلاین و از طریق پلتفرم‌های اینترنتی و موبایل ارایه می‌دهند. بانک‌های مونزو[۳] و استارلینگ[۴] مثال‌هایی از بانک‌های آنلاین در انگلیس هستند.
- **بانک‌های خصوصی:** بعضی از بانک‌ها در انگلیس به‌عنوان بانک‌های خصوصی فعالیت می‌کنند. این بانک‌ها برای افرادی با دارایی بالا و نیازهای مالی خاص، سرویس‌های شخصی و سفارشی ارایه می‌دهند. بانک‌های کاتز[۵] و آرباثنات لاتام[۶] بانک‌های خصوصی معروف در انگلیس هستند.
- **بانک‌های چلنجر[۷]:** این بانک‌ها در انگلیس بانک‌های جدید و رقابتی و در حال توسعه و پیشرفت هستند. این بانک‌ها به‌دنبال تغییرات و نوآوری در صنعت بانکداری بوده و خدمات مالی و بانکی را به‌شکل متفاوتی ارایه می‌دهند. اتم بانک[۸] و ریوُلوت[۹] از بانک‌های چلنجر معروف در انگلیس هستند.
- **بانک‌های تخصصی:** برخی بانک‌ها در انگلیس به‌صورت تخصصی در بخش‌های خاص از صنعت مالی فعالیت می‌کنند. برای نمونه، بانک اینوستک[۱۰] در زمینه مدیریت سرمایه و بانک کاتر آلن[۱۱] در زمینه بانکداری خدمات مالی برای شرکت‌ها و کسب‌وکارها فعالیت می‌کنند.

---

[1] Lloyds Bank
[2] Barclays
[3] Monzo
[4] Starling
[5] Coutts
[6] Arbuthnot Latham
[7] Challenger Banks
[8] Atom Bank
[9] Revolut
[10] Investec
[11] Cater Allen

بانک مرکزی انگلیس، «بانک انگلستان» (BOE)[1] نام دارد که دارای پیشینه طولانی است. الگوی ایجاد بانک انگلستان که بسیاری از بانک‌های مرکزی مدرن بر آن پایه استوار شده، توسط «چارلز مونتاگو»، نخستین «ارل» (عنوانی اشرافی) از هالیفاکس در سال ۱۶۹۴ پیشنهاد شد. این نهاد در مالکیت دولت انگلیس است، اما در هنگام تنظیم سیاست‌های پولی مستقل عمل می‌کند. نقش آن شامل تعیین سیاست‌های پولی (شامل اقداماتی نظیر هدف‌گذاری نرخ بهره و استفاده از ابزارهای دیگر برای تحریک یا انقباض اقتصاد کشور)، تولید اسکناس، نظارت بر برخی سیستم‌های پرداخت بانکی و اطمینان از ثبات و ایمنی سیستم مالی است. انواع حساب‌های سیستم بانکی در انگلیس مطابق جدول شماره (۲) آورده شده است.

جدول شماره ۲: انواع حساب بانکی در انگلیس

نوع حساب	شرح
حساب پس‌انداز[2]	حساب پس‌انداز، یک حساب بانکی است که به شما این امکان را می‌دهد که پول خود را پس‌انداز کنید. این حساب‌ها معمولاً امکان بهره‌برداری ندارند و ممکن است شرایط و محدودیت‌هایی برای برداشت وجه داشته باشند.
حساب جاری[3]	حساب جاری، یک حساب بانکی عمومی است که برای معاملات روزانه (مثل پرداخت قبوض و عملیات روزمره) استفاده می‌شود. این حساب معمولاً امکان برداشت وجه نقد و استفاده از کارت‌های بانکی را نیز فراهم می‌کند.
حساب جوانان[4]	حساب جوانان، یک حساب بانکی است که برای افراد زیر ۱۸ سال طراحی شده است. این حساب‌ها به‌جوانان امکان استفاده از خدمات بانکی، صرفه‌جویی و مدیریت مالی را می‌دهند.
حساب تجاری[5]	حساب تجاری، یک حساب بانکی است که برای کسب‌وکارها و شرکت‌ها طراحی شده است. این حساب‌ها امکاناتی برای مدیریت مالی تجاری، پرداخت و دریافت وجه تجاری و دسترسی به‌خدمات مالی و بانکی خاص را فراهم می‌کنند.
حساب قرض‌الحسنه[6]	حساب قرض‌الحسنه یا حساب وام، حسابی است که برای پذیرش و مدیریت وام‌های بانکی استفاده می‌شود. این حساب‌ها برای پرداخت و بازپرداخت وام‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند.
حساب بازنشستگی[7]	حساب بازنشستگی، یک حساب بانکی است که برای ذخیره و سرمایه‌گذاری پول برای بازنشستگی در آینده استفاده می‌شود.

[1] Bank of England
[2] Savings Account
[3] Current Account
[4] Youth Account
[5] Business Account
[6] Loan Account
[7] Pension Account

یکی از وجوه بارز بانک‌های انگلیس، خصوصی بودن تمامی آن‌ها و خدمات متنوعی است که در عرصه رقابت واقعی عرضه می‌کنند. در مرحله نخست، تنوع در انواع راه‌های ارتباط مشتری با بانک از درجه اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. تقریباً تمامی بانک‌های انگلستان از حداکثر امکانات موجود برای ارتباط صحیح با مشتری استفاده کرده و مشتری از طریق اکثر وسایل ارتباط جمعی (مانند تلویزیون، اینترنت، تلفن، پست و غیره) می‌تواند با بانک ارتباط برقرار کند. مشتری می‌تواند با استفاده از کانال‌های رایگان ماهواره‌ای و از طریق تلویزیون، موجودی حساب خود را چک کرده و قبض‌های آب، برق، تلفن یا گاز را پرداخت کند. از دیگر سو، مشتری می‌تواند از طریق روش‌های عادی مانند پست یا با مراجعه شخصی به بانک، حساب خود را کنترل کند. بانک‌های انگلستان برای جذب سرمایه شرکت‌های تجاری از خدمات ویژه‌ای (نظیر افزایش اعتبار بانکی شرکت‌ها و فراهم کردن امکان مشاوره تخصصی مالی به‌صورت رایگان) استفاده می‌کنند. در انگلستان، شرکت‌های تجاری معمولاً احتیاج به حداقل یک مشاور مالی دارند و حتی شرکت‌های کوچک گاهی احتیاج به مشاوره با مشاوران مالی پیدا می‌کنند که این مشاوران مبالغ هنگفتی را برای مشاوره از شرکت‌ها دریافت می‌کنند. بانک‌ها در این میان توانسته‌اند با فراهم کردن مشورت تخصصی در موارد مالی، مشتریان بیشتری را جذب کنند. امروزه، بسیاری از بانک‌ها در انگلستان مشاوران مالی متخصصی دارند که آن‌ها را به‌صورت رایگان در اختیار شرکت‌های مشتری خود قرار می‌دهند.

تحولات نظارت مالی در انگلیس

نظارت مالی[1] در انگلستان دارای سیستمی بسیار پیچیده است و دارای تحولات زیادی در دهه‌های اخیر بوده است. نظارت بانکی به‌طور رسمی با تصویب قانون بانکداری در سال ۱۹۷۹ میلادی به‌وجود آمد و بانک انگلستان مسئول آن شد. البته، پیش از آن هم توسط همین بانک به‌طور غیررسمی انجام می‌شد و با تصویب قانون بانکداری دیگری در سال ۱۹۸۷، نقش نظارت بانک انگلستان تقویت شد و این مسئولیت تا سال ۱۹۹۷ پابرجا بود. در سال ۱۹۹۷، نهاد جدیدی با عنوان «مقام مسئول خدمات مالی (FSA)[2]» تأسیس شد و مسئولیت ثبات مالی در انگلستان برعهده سه نهاد «وزارت خزانه‌داری»، «بانک مرکزی (بانک انگلستان)» و «مقام مسئول خدمات مالی» گذاشته شد. تقسیم وظایف میان این سه نهاد براساس تفاهم‌نامه‌ای مشخص می‌شد. چهارچوب نهادی نظارت مالی در انگلستان در آن

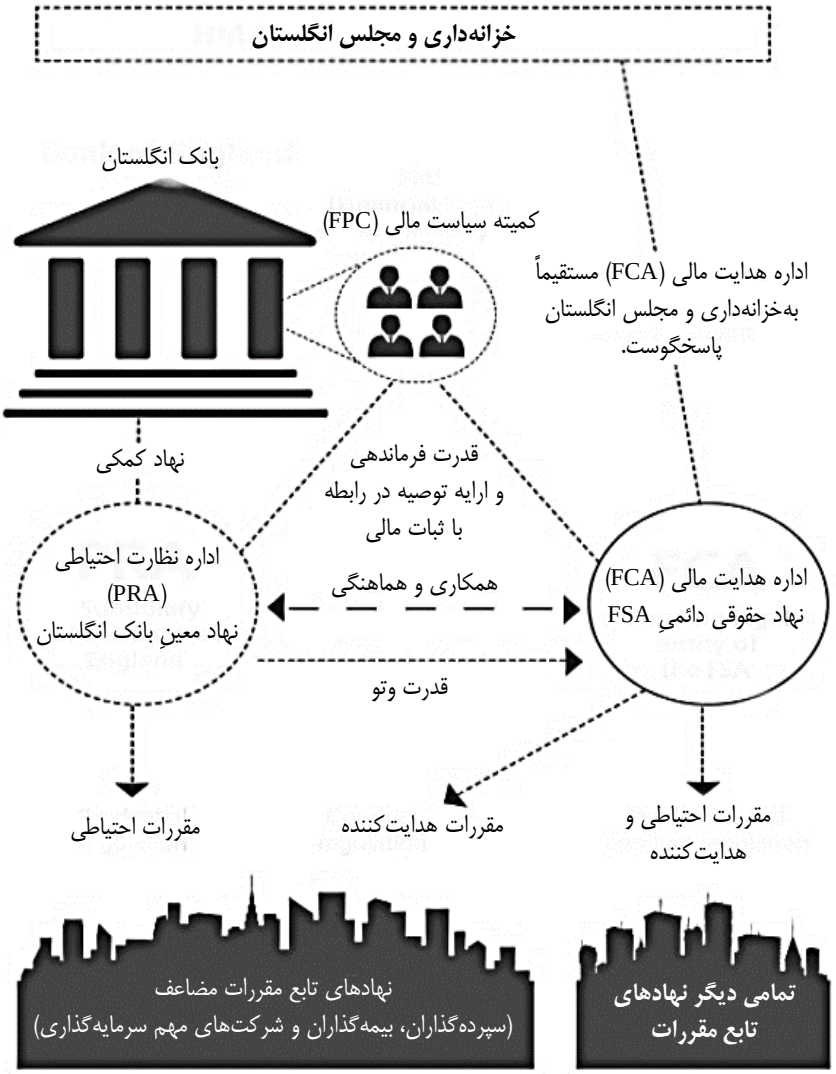
[1] Financial Supervision
[2] Financial Services Authority

زمان به این صورت بود که مقام مسئول خدمات مالی، نظارت احتیاطی خُرد بر مؤسسات و بازارهای مالی را برعهده داشت و همین‌طور نظارت کسب‌وکار برعهده این نهاد بود. اما نقش مقام مسئول خدمات مالی در مورد نظارت احتیاطی کلان، مبهم بود و اساساً این نوع نظارت به‌خوبی برای هیچ یک از سه نهاد نامبرده تعریف نشده بود.

در تقسیم‌بندی وظایف، نقش بانک انگلستان تنها نظارت بر زیرساخت مالی و به‌طور خاص سیستم‌های پرداخت بوده و البته، این بانک مسئول ثبات مالی انگلستان هم شمرده می‌شد، بدون این‌که ابزارها و فرایندهای لازم برای آن مشخص شده باشد. و بالاخره، در تقسیم‌بندی وظایف، وزارت خزانه‌داری مسئول ساختار نهادی کلی برای قوانین و مقررات مالی بوده و مسئولیتی در قبال عملکرد دو نهاد دیگر نداشته است. با توجه به نقاط ضعف این سیستم نظارتیِ سه بخشی، اصلاح این سیستم پس از وقوع بحران مالی جهانی آغاز شد و ضمن اجرای برنامه‌های بهبود نظارت، قوانین بارها مورد بازنگری قرار گرفت. یکی از مهم‌ترین موارد تحول، توجه به نظارت احتیاطی کلان و انتقال وظیفه نظارت احتیاطی از مقام مسئول خدمات مالی به بانک انگلستان بود. قانون خدمات مالی سال ۲۰۱۲ ضمن دادن مسئولیت ثبات مالی به بانک انگلستان، برای دستیابی به این هدف، کمیته سیاست مالی (FPC)[1] را زیر نظر دیوان مدیران این بانک ایجاد کرده و علاوه بر این، اداره نظارت احتیاطی (PRA)[2] هم زیر نظر این بانک فعالیت کرده و اکثر اعضای آن از بانک انگلستان هستند. در حال حاضر، یکی از ویژگی‌های نظام نظارت بانکی در انگلستان این است که بخش مهمی از مسئولیت نظارت برعهده بانک انگلستان است. به این صورت که قانون بانکداری، وظیفه ثبات مالی را برعهده این بانک گذاشته و دو معاونت امور مقررات احتیاطی و ثبات مالی در ساختار سازمانی این بانک وجود دارد که در قبال نظارت بانکی مسئولند. ساختار جدید نظارت مالی در انگلستان پس از تصویب قانون خدمات مالی در سال ۲۰۱۲ میلادی ایجاد شد. در این ساختار، سه سازمان اداره هدایت مالی (FCA)[3] و اداره نظارت احتیاطی و کمیته سیاست مالی نقش دارند. این ساختار در نمودار شماره (۲) نشان داده شده است. اداره نظارت احتیاطی و کمیته سیاست مالی، هر دو زیرمجموعه بانک انگلستان هستند و اداره هدایت مالی یک سازمان مستقل بوده که مستقیماً باید به مجلس و وزارت خزانه‌داری پاسخگو باشد. (بانک انگلستان: ۲۰۱۶)

[1] Financial Policy Committee
[2] Prudential Regulation Authority
[3] Financial Conduct Authority

نمودار شماره ۲: ساختار جدید نظارت مالی در انگلستان (ذوالفقاری و افسری: ۱۳۹۷)



یکی از اصلی‌ترین مؤلفه‌های ساختار نظارت مالی در انگلستان، قوانین و مقررات هستند. این قوانین در حوزه نظارت بیشتر بر ساختار و اهداف و وظایف کلی نهادهای نظارتی و روابط میان آن‌ها پرداخته و محدوده عملکرد نهادها را به‌صورت کلی مشخص کرده و وارد مباحث روش‌های نظارت نشده و آن

را به خودِ نهادها واگذار می‌کنند تا از طریق مشورت با یکدیگر، کار نظارت را دنبال کنند. یکی از مهم‌ترین قوانین بانکی، «قانون خدمات مالی و بازارها»، مصوب سال ۲۰۰۰ میلادی است که در سال ۲۰۱۲ اصلاح شد. در فصل اول این قانون، ساختار، اهداف و وظایف اداره هدایت مالی و در فصل دوم، ساختار، اهداف و وظایف اداره نظارت احتیاطی بیان شده است. قانون مهم دیگر، «قانون بانکداری»، مصوب سال ۲۰۰۹ است که در سال ۲۰۱۲ اصلاح شد. براساس ماده ۲۳۸ این قانون، یکی از اهداف بانک انگلستان محافظت و بهبود ثبات سیستم مالی است. قانون مهم دیگر، «قانون خدمات مالی»، مصوب سال ۲۰۱۲ است. در ماده ۴ این قانون، ساختار، اهداف و وظایف کمیته سیاست مالی تعیین شده است. نکته قابل توجه در قوانین انگلستان این است که اهدافی نظیر محافظت از مصرف‌کننده، رقابت، رشد و اشتغال همتراز هدف ثبات مالی و حتی در مواردی مقدم بر آن در نظر گرفته شده است. (ذوالفقاری و افسری: ۱۳۹۷)

چهارچوب نظارت بانکی در انگلستان

برنامه ارزیابی بخش مالی (FSAP)[1] یکی از زیرمجموعه‌های صندوق بین‌المللی پول است و اخیراً یک ارزیابی هدفمند از مسایل مربوط به اثربخشی مقررات و نظارت بانکی در انگلستان انجام داده است. براساس نتایج این برنامه، انگلستان درجه بالایی از انطباق را با اصول اصلی بازل ۲۰۱۲ (BCP) دارد و در عین حال، برخی کاستی‌ها نیز در این زمینه دارد. انگلستان به اجرای یک چهارچوب نظارتی برای ایمنی و سلامت بخش بانکی ادامه می‌دهد. این کشور، رویکردی بسیار شفاف در قبال مقررات بانکی دارد. همکاری و اشتراک اطلاعات قوی بین دو آژانس اصلی یعنی «اداره نظارت احتیاطی (PRA)» و «اداره هدایت مالی (FCA)» وجود دارد. اداره نظارت احتیاطی، دارای طیف گسترده‌ای از اختیارات قانونی برای اجرای استانداردهای احتیاطی است و از مجموعه‌ای از ابزارها و تکنیک‌ها برای اجرای رویکرد مبتنی بر ریسک خود استفاده می‌کند. اداره نظارت احتیاطی و اداره هدایت مالی، به‌طور مشترک به شناسایی ریسک‌های مالی نهفته در تغییرات آب‌وهوایی در ارتباط با برنامه‌های مقررات‌گذاری خود نیز اقدام کرده‌اند. نظام مشترک اداره نظارت احتیاطی و اداره هدایت مالی برای تعیین مدیر ارشد و صدور گواهینامه‌های مربوط که برای تحمیل مسئولیت‌پذیری شخصی بر مدیران ارشد و بهبود رفتار همه کارکنان طراحی شده، نتایج مثبتی به‌همراه داشته است.

[1] Financial Sector Assessment Program

یکی از پدیده‌های اثرگذار بر نظام اقتصاد جهانی در سال‌های اخیر، همه‌گیری ویروس کووید-۱۹ و بیماری کرونا بود. واکنش احتیاطی و نظارتی نظام بانکی انگلستان به شوک همه‌گیر کووید-۱۹، سریع و جامع بود. انگلیس اطمینان حاصل کرد که اقدامات نظارتی موقت و استثنایی به‌طور کلی با استانداردهای اصلیِ اجرا شده پس از بحران مالی جهانی سازگار است. اقدامات حمایتی تاکنون نتایج مثبتی به‌همراه داشته، اما در مورد حذف آن‌ها باید تدابیر احتیاطی ویژه‌ای اندیشیده شود -به‌ویژه در رابطه با مواجهه‌های غیرعملکردی و هرگونه سرریز مالی کلان ناخواسته که ممکن است در بخش‌های خاصی (گردشگری، اوقات فراغت و مسکن) افزایش یابد.

مقررات‌گذاران مالی انگلستان، طیف وسیعی از اختیارات قانونی برای اجرای استانداردهای احتیاطی دارند. (PRA) این اختیار را دارد که به شرکت‌ها مجوز دهد، نظارت مستمر انجام دهد، انتصاب مدیران ارشد بانک‌ها را تأیید کند، رعایت قوانین و مقررات را رسیدگی کند و اقدامات اصلاحی به‌موقع برای رسیدگی به نگرانی‌های مرتبط با ایمنی و سلامت انجام دهد. بانک‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذاری تعیین شده ملزم به رعایت شرایط تعیین شده توسط قانون خدمات و بازارهای مالی (FSMA)[1] و پیروی از قوانین وضع شده توسط (PRA) و (FCA) هستند تا قادر به اخذ مجوز ادامه فعالیت باشند. شرایط بالا، به‌ویژه شامل الزام به داشتن منابع مالی کافی و الزام انجام دادن کسب‌وکار به‌شیوه‌ای محتاطانه است. مقررات‌گذاران مالی انگلستان در رویکرد خود برای تنظیم مقررات شرکت‌ها و بانک‌ها بسیار شفاف هستند. براساس قانون خدمات و بازارهای مالی، (PRA) موظف است استراتژی خود را در رابطه با چگونگی تحقق اهداف قانونی خود منتشر کند. فرایندهای کلیدی برای نظارت بانکی اثربخش و ارتقای شفافیت در حوزه بانکداری انگلستان عبارتند از:

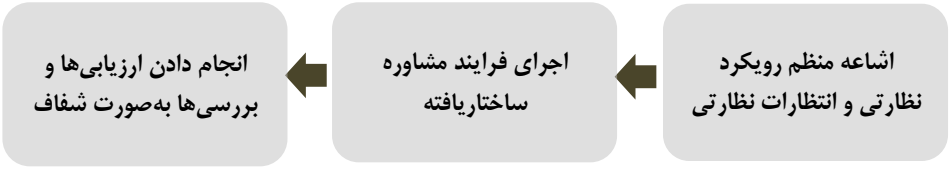
- **اشاعه منظم رویکرد نظارتی و انتظارات نظارتی اصلی توسط (PRA) و (FCA):** رویکرد این دو نهاد به نظارت نشان می‌دهد که چگونه مقررات‌گذاران مالی انگلستان، اهداف خود را از طریق تبعیت سایر نهادها از اصول کلیدی نظارت (نظارت براساس قضاوت، نظارت آینده‌نگر و ریسک متمرکز) محقق می‌سازند. به‌همین دلیل، این دو نهاد به‌طور مداوم و منظم به انتشار و اشاعه رویکرد نظارتی خود اقدام می‌کنند.
- **اجرای فرایند مشاوره ساختاریافته:** مقررات جدید یا تجدیدنظر شده و انتظارات نظارتی، به‌صورت شفاف و پس از رایزنی‌های عمومی منتشر می‌شوند. در انگلیس، سازوکار جدیدی برای اطمینان از هماهنگی و مدیریت مؤثر ابتکارات نظارتی جدید (شبکه ابتکارات نظارتی)

[1] Financial Services and Markets Act

توسط انجمن ابتکارات نظارتی خدمات مالی معرفی شده است. شبکه ابتکارات نظارتی (که انتظار می‌رود دست‌کم دوبار در سال منتشر شود)، «جریان اصلی نظارتی» را تعیین می‌کند. اطلاعات مربوط به زمانبندی، ابتکارات نظارتی عمده را در یک افق زمانی ۲۴ ماهه ارایه می‌دهد. (نخستین شبکه در مِی ۲۰۲۰ میلادی منتشر شد و نسخه به‌روز شده آن در سپتامبر ۲۰۲۰ و مِی ۲۰۲۱ منتشر شد.) به‌طور کلی، مقامات انگلستان به‌طور فعال ابتکارات جدیدی را در زمینه نظارت بر بانک‌ها به‌کار می‌گیرند. (برای مثال، تطبیق مقررات کمیته بازل با شرایط همه‌گیری ویروس کووید-۱۹)

- **انجام دادن ارزیابی‌ها و بررسی‌ها به‌صورت شفاف:** ارزیابی‌های انجام شده توسط دفتر ارزیابی مستقل و (PRA) به ارزیابی پیشرفت و تعیین این‌که آیا اقدامات بیشتر ضروری است یا خیر، کمک کرده است. در این راستا، ارزیابی‌ها به‌صورت کاملاً شفاف انجام شده و تمام معیارهای مورد بررسی در معرض اطلاع ذی‌نفعان قرار می‌گیرد تا از ایجاد هرگونه ابهام جلوگیری شود. ترتیب فرایندهای کلیدی برای نظارت بانکی اثربخش در انگلستان مطابق نمودار شماره (۳) خواهد بود.

نمودار شماره ۳: فرایندهای کلیدی برای نظارت بانکی اثربخش در انگلستان



رویکردها و اقدامات نظارت بانکی در انگلستان

اصول اساسی و زیربنای عناصر اصلی رویکرد نظارتی (PRA) در طول سال‌های گذشته تغییر چندانی نکرده است. نهاد (PRA) برای پیشبرد اهداف خود (ارتقای ایمنی و سلامت سازمان‌های تحت نظارت و همچنین، رقابت مؤثر در بازار)، چندین اصل کلیدی را رعایت می‌کند که عبارتند از:

- **قضاوت‌محور بودن**[1]**:** ناظران به قضاوت در مورد مؤلفه‌های زیر می‌پردازند:

۱- ریسک‌های پیش‌روی یک بانک یا یک سازمان کدامند؟

۲- ریسک‌هایی که آن بانک یا سازمان برای اهداف (PRA) ایجاد می‌کند، کدامند؟

[1] Judgement-Based

۳- آیا آن بانک یا سازمان احتمالاً شرایط تعیین شده توسط (PRA) را رعایت می‌کند یا خیر؟
۴- نحوه رسیدگی به هرگونه مشکل یا کاستی چگونه است؟

- **آینده‌نگری:** ناظران به ارزیابی ریسک‌های فعلی و همچنین، ریسک‌هایی می‌پردازند که به‌طور قابل‌قبول در آینده ایجاد خواهند شد.
- **ریسک‌محور بودن:** نهاد (PRA) بر بانک‌ها و موضوعاتی تمرکز می‌کند که بیشترین ریسک را برای ثبات نظام مالی انگلستان و اهداف قانونی ایجاد می‌کنند. فراوانی و شدت نظارت ممکن است مطابق با ریسکی افزایش یابد که یک بانک برای اهداف (PRA) ایجاد می‌کند.
- **متناسب بودن[1]:** شدت تجزیه‌وتحلیل‌های انجام شده توسط (PRA) و انتظارات نظارتی آن با ماهیت، مقیاس و پیچیدگی بانک‌های تحت بررسی متناسب است. نهاد (PRA) چندین بیانیه خط‌مشی و مشاوره را اتخاذ و صادر کرده که رویکرد متناسب خود را در مورد موضوعات نظارتی مختلف نظیر اقدامات احتیاطی موقت مربوط به کووید-۱۹، نظارت بر شرکت‌ها و بانک‌های جدید و در حال رشد، نظارت بر بانک‌های بین‌المللی، برون‌سپاری و شخص ثالث، مدیریت ریسک، انعطاف‌پذیری عملیاتی و ریسک‌های مالی مرتبط با تغییرات آب‌وهوا ارایه کرده است.

نهاد (PRA)، رویکرد نظارتی خود را با توجه به تأثیر بالقوه یک سازمان یا بانک بر ثبات نظام مالی، نزدیکی به شکست و قابلیت حل شدن آن تنظیم می‌کند. عوامل دیگر در این زمینه عبارتند از: ماهیت، مقیاس و پیچیدگی عملیات یک بانک. به‌بیان دیگر، هر چه ماهیت، مقیاس و پیچیدگی عملیات یک بانک بیشتر باشد، دامنه و عمق نظارتی (PRA) هم بیشتر خواهد شد. همچنین، تصمیم‌گیری‌ها درباره تک‌تک شرکت‌ها، حول فرایند نشست خلاصه دوره‌ای (PSM)[2] ساختار می‌یابند. نشست خلاصه دوره‌ای، فرایند نظارت سالانه است که از طریق آن، مدیریت ارشد (PRA)، پیشرفت تیم‌های نظارتی را براساس استراتژی نظارتی یک سازمان یا بانک رصد می‌کند تا ریسک‌های کلیدیِ شناسایی شده برای اهداف قانونی (PRA) را کاهش دهد. نشست‌های خلاصه دوره‌ای برای همه بانک‌ها به‌صورت سالانه برگزار می‌شود. استراتژی نظارت بانکی، پیام‌های کلیدی برای بانک و نیز ریسک‌های اصلیِ متوجه هر بانک به‌وضوح بیان شده و به‌طور منظم در نشست‌های خلاصه دوره‌ای مورد بحث قرار می‌گیرد. همچنین، به‌عنوان یکی از خروجی‌های این نشست‌ها، جدول اقدامات اصلاحی نیز آماده شده که هر بانک می‌بایست براساس آن عمل کند و در اختیار هر بانک قرار می‌گیرد.

---

[1] Proportionate
[2] Periodic Summary Meeting

نهاد (PRA) مجموعه‌ای از ابزارها و تکنیک‌ها را برای انجام دادن مسئولیت‌های نظارتی خود در اختیار دارد. کار نظارتی، هم شامل فعالیت‌های خاص هر بانک و هم فعالیت‌های متقابل بانک‌ها (مانند ارزیابی‌های مبتنی بر میز کار، بازدیدهای کوتاه از محل کار و بررسی‌های موضوعی) می‌شود. از سوی دیگر، نهادهای (PRA) و (FCA) به‌طور فعال ریسک‌های مالی مرتبط با تغییرات آب‌وهوایی را در برنامه‌های نظارتی خود بررسی می‌کنند. نهادهای (PRA) و (FCA) با یکدیگر و همچنین (BoE) همکاری می‌کنند تا اطلاعات لازم و الگوهای موفق در مورد استراتژی آب‌وهوا را به اشتراک بگذارند و اطمینان حاصل کنند که نظام مالی و بانکی در برابر ریسک‌های ناشی از تغییرات آب‌وهوایی مقاوم هستند. در واقع، آن‌ها رهبران توسعه سیاست احتیاطی مرتبط با تغییرات آب‌وهوا بوده‌اند. این دو نهاد، حامیان یا اعضای چندین انجمن داخلی و بین‌المللی مرتبط با تغییرات آب‌وهوایی هستند. به‌علاوه، (PRA) و (FCA) در مارس ۲۰۱۹ مجمع ریسک مالی آب‌وهوا (CFRF)[1] را برای ایجاد ظرفیت فکری و به اشتراک گذاشتن بهترین شیوه‌ها تشکیل دادند.

در سال‌های اخیر، (PRA) به‌طور فزاینده بررسی‌های موضوعی متقابل بین بانکی داشته است. این بررسی‌ها بدون شک به (PRA) اجازه می‌دهند تا ریسک‌های مربوط به ایمنی و سلامت حوزه مالی انگلیس را به‌عنوان یک کل بهتر درک کند و تک‌تک بانک‌ها را در مقابل طیف بهترین تا بدترین عملکرد رتبه‌بندی کند. نمونه‌های بررسی موضوعی شامل بررسی کارت‌های اعتباری، وام‌های شخصی بدون تضمین و امورمالی خودرو است که بر روی گروهی از ۲۰ بانک متمرکز شده‌اند که رشد سالانه بیش از ۱۰ درصد و دارایی بین ۱ میلیارد پوند تا ۴۵ میلیارد پوند در سال ۲۰۱۹ داشتند. بررسی‌های موضوعی مرتبط با کووید-۱۹ در سال ۲۰۲۰ انجام شد. ارزیابی تاکتیک‌های دفاعی هر بانک در برابر تلاطم‌های اوضاع اقتصادی، بخشی جدایی‌ناپذیر از اکثر بررسی‌های موضوعی است. نتیجه بررسی‌ها از طریق نامه‌هایی به بانک‌ها اطلاع داده می‌شود.

یکی دیگر از جنبه‌های کلیدی رویکرد (PRA)، افزایش اتکا به‌کارِ خارج از محل برای شناسایی ریسک‌های کلیدی، روندها و نقاط مغفول مانده بانک است. پردازش داده‌های قابل‌توجهی توسط (PRA) انجام می‌شود تا به‌طور معمول مجموعه‌ای از گزارش‌های تحلیل داده را برای نظارت بر ریسک‌ها و عملکرد بانک‌ها در طول زمان انجام دهد. نهاد (PRA) همچنین از سال ۲۰۱۷ یک فرایند بررسی چشم‌انداز را برای شناسایی تهدیدات خُرد احتیاطی نوظهور و ریسک‌های در حال تحول در بین بانک‌ها و

[1] Climate Financial Risk Forum

بیمه‌ها ایجاد کرده است. این فرایند توسط یک تیم مرکزی کوچک[1] هدایت می‌شود و از تخصص موجود در کل بانک برای توسعه مطالب با هدف اطلاع‌رسانی مراحل بعدی و تصمیم‌گیری در مورد اولویت‌بندی کارهای اضافی یا جدید استفاده می‌کند. برای نمونه، تحقیق در مورد محرک‌های روند نزولی در اوزان ریسکِ وام مسکنِ مدلسازی شده بانک‌های انگلیس، به تحلیل‌ها و پیشنهادهایی در این خصوص منجر شد که در نهایت، موجب ارایه بیانیه نظارتی (حاوی انتظارات (PRA) برای مدل‌های وام مسکن در انگلیس) شد.

رویکرد نظارت بانکی در انگلستان، ترکیبی از کار افقی و عمودی ارایه می‌دهد، اما جزء عمودی هنوز هم قابلیت تقویت بیشتر را داراست. برخلاف سایر مقامات نظارتی، (PRA) به یک تیم اختصاصی از ناظران متکی نیست که ممکن است چندین هفته یا ماه در محل بمانند. نهاد (PRA) نیز حضور دایمی در بانک‌هایی نخواهد داشت که تحت نظارت خود دارد. کارکنان (PRA) برای جلسات خاص بررسی، به بانک می‌روند و تجزیه‌وتحلیل داده‌ها و تهیه پیش‌نویس را در دفتر کار خود در (PRA) انجام می‌دهند. بسته به نوع بررسی، ممکن است تعدادی متخصص ریسک نیز به تیم‌های نظارتی مسئول گروهی از بانک‌ها ملحق شوند. بازدید از محل بانک‌ها به‌طور منظم انجام می‌شود، اما مدت زمان آن معمولاً کوتاه‌تر و شدیدتر از معایناتِ در محل است. این رویکرد بر عمق و وسعت برخی از بررسی‌ها، توانایی بانک برای ارتقای سطح خود و نهایتاً ارتقای جزییات یافته‌ها و توصیه‌های نظارتی خاص تأثیر دارد. به‌طور کلی، نظارت بانکی در کشور انگلیس به‌صورت مداوم است و همیشه جریان دارد. همچنین، روش‌های نظارت مداوم بانکی در انگلیس، در جدول شماره (۳) ارایه شده است.

جدول شماره ۳: روش‌های نظارت مداوم بانکی در انگلیس

ردیف	حوزه کاری مرتبط با بانک	روش نظارت مداوم
۱	حکمرانی و مدیریت ریسک	حاکمیت شرکتی و نظام‌های مدیریت ریسک به‌عنوان بخش جدایی‌ناپذیری از فرایند نظارت تلقی می‌شوند. مدیریت ریسک یکی از عناصر اصلی چهارچوب ریسک (PRA) است. علاوه بر این، مسأله مسئولیت‌پذیری فردی در انگلیس توجه زیادی را به‌خود جلب کرده که به‌دلیل شیوع مسایل رفتاری و فرهنگ ریسک ضعیف در بانک‌ها بوده است و فقدان شفافیت مسئولیت‌ها و مسئولیت‌پذیری را آشکار می‌کند.

[1] PRA Horizon Scanning Hub

(ادامه) جدول شماره ۳: روش‌های نظارت مداوم بانکی در انگلیس

ردیف	حوزه کاری مرتبط با بانک	روش نظارت مداوم
۱	حکمرانی و مدیریت ریسک	نهاد (PRA) تمرکز خوبی روی حاکمیت شرکتی دارد. همچنین، (PRA) از بانک‌ها می‌خواهد اطمینان حاصل کنند که اعضای هیئت‌مدیره دارای دانش، مهارت و تجربه فردی و جمعی برای انجام دادن مؤثر وظایف خود هستند.
		وجود یک خط دوم دفاعی در یک بانک، عاملی کلیدی برای تحقق اهداف ایمنی و سلامت (PRA) است. فرایندها و سیاست‌های مدیریت ریسک در بزرگ‌ترین بانک‌ها تابع یک فرایند مستمر است، هر چند بانک‌های سنتی به‌عنوان بخشی از بازدید سالانه نظارتی، مورد ارزیابی واقع می‌شوند. ارزیابی چهارچوب‌های مدیریت ریسک بانک‌ها به‌طور رسمی در نشست خلاصه دوره‌ای (PSM) ارایه و بررسی می‌شود.
		این پتانسیل که مدیریت ریسک بانک‌ها گاهی بلندپرواز می‌شود را نباید دست‌کم گرفت. یک محیط کم‌بازده بانکی، به‌طور سنتی مستعد جست‌وجوی استراتژی‌های افزایش بازده در سیستم‌های مالی و ریسک‌پذیری بیش از حد است.
		مقررات‌گذاران مالی انگلستان به‌طور فزاینده بر پاسخگویی فردی تمرکز کرده‌اند. نظام تعیین مدیران ارشد بانکی که ابزارهای نظارتی قدرتمندی را در اختیار (PRA) و (PCA) قرار می‌دهد، آن‌ها را به شناسایی ریسک‌های احتیاطی و عملیاتی کسب‌وکار بانکی ملزم کرده است. هدف اصلی این امر، تقویت تغییر در فرهنگ در تمامی سطوح یک بانک از طریق تعیین شفاف مسئولیت‌های همه افراد شاغل در حوزه‌ها و فعالیت‌های کلیدی است.
		الزامات قانونی در مورد دستمزد متغیر، یک سازوکار تکمیلی برای ارتقای مسئولیت‌پذیری فردی و همسو کردن انگیزه‌ها و رفتارها فراهم می‌کند. نهاد (FCA) بر محرک‌های کلیدی فرهنگ در بانک‌ها (نظیر رویکرد آن‌ها به پاداش و تشویق کارکنان) تمرکز دارد. نهاد (PRA) نیز شرکت‌هایی را اولویت‌بندی می‌کند که پتانسیل تأثیر منفی بر نظام مالی انگلیس دارند.
۲	ریسک اعتباری	نهاد (PRA) از طیف وسیعی از ابزارها برای نظارت بر ریسک اعتباری استفاده می‌کند که اهمیت خاصی در محیط فعلی دارند. ارزیابی ریسک اعتباری در طول همه‌گیری کووید-۱۹ یک چالش بوده است، زیرا طرح‌های تعویق پرداخت ممکن است به پوشاندن میزان کامل وخامت کیفیت اعتبار کمک کرده باشد. حتی زمانی که پرداخت‌ها در پایان دوره تعلیق از سر گرفته می‌شوند، ارزیابی تأثیر بحران کووید-۱۹ دشوار است، زیرا اقدامات امدادی دولت هنوز وجود دارد.
		ریسک اعتباری از طریق «بررسی‌های کیفیت دارایی‌ها» ارزیابی می‌شود که مزایای قابل‌توجهی به‌همراه دارد، اما با وجود این می‌توان آن را بهبود بخشید. برنامه پوشش (AQR) در سال ۲۰۱۸ برای ارزیابی بهتر کیفیت مدیریت ریسک اعتباری بانک‌ها و ریسک اعتباری کلی آغاز شد. این برنامه در سال ۲۰۲۰ متوقف شد.

(ادامه) جدول شماره ۳: روش‌های نظارت مداوم بانکی در انگلیس

ردیف	حوزه کاری مرتبط با بانک	روش نظارت مداوم
۲	ریسک اعتباری	نظارت بر ریسک تمرکز[1] بر یک فرایند قوی استوار است. بانک‌ها موظفند ریسک‌پذیری، مشخصات ریسک و قدرت سرمایه و نقدینگی خود را در فرایند بررسی کفایت سرمایه داخلی (ICAAP)[2] –که باید حداقل سالانه انجام شود– بیان کنند.
		مدل‌های ریسک اعتباری که برای اهداف نظارتی استفاده می‌شوند، از طریق ترکیبی از بررسی‌های موضوعی دوره‌ای مورد ارزیابی قرار می‌گیرند که بر مبنای بررسی‌های مقایسه‌ای بین بانکی و بررسی‌های خاص هر بانک انجام می‌شوند. در انگلیس به ۲۰ بانک اجازه استفاده از رویکردهای مبتنی بر رتبه‌بندی داخلی داده شده است.
		در مجموع، (PRA) در چندین جبهه بسیار فعال بوده است. نخست، چهارچوب نظارتی برای رسیدگی به مسایل مختلف تنظیم شده است. نگرانی‌های مطرح شده توسط کمیته سیاست مالی در مورد تفاوت در وزن ریسک برای وام مسکن در بین بانک‌ها و روند کلی کاهش وزن ریسک و همچنین، تأثیر بالقوه بر ثبات مالی به ایجاد یک پروژه چندساله برای توسعه درک عمیق از موضوع منجر شده است. دوم، به‌دنبال بررسی‌های مدل رتبه‌بندی داخلی (IRB)[3] که معمولاً محدودیت‌ها و گاهی کاستی‌ها را در مدل‌های بانک‌ها مشخص می‌کند، از بانک‌ها انتظار می‌رود که برنامه‌های معتبر و به‌موقعی را برای تبعیت کامل تنظیم کنند. اقدامات انجام شده توسط بانک‌ها برای رسیدگی به این موضوعات در جلسات ارزیابی مستمر با بانک‌ها مورد بحث قرار می‌گیرد.
۳	ریسک بازار	چهارچوب نظارتی برای ریسک بازار، جامع است و شامل رویکردهایی برای حسابرسی ریسک‌هایی است که به‌اندازه کافی در مدل‌های داخلی ثبت نشده‌اند. مقررات الزامات سرمایه انگلستان و کتاب قوانین (PRA)، الزامات ضروری را تعیین می‌کنند. رویکرد (PRA) به ریسک بازار در یک بیانیه نظارتی اختصاصی تنظیم شده است.
		در انگلیس، تأکید و توجه زیادی بر ریسک‌های بازار در سراسر فرایندهای نظارتی، با تمرکز واضح بر شرکت‌های رده ۱ وجود دارد. تیم‌های نظارتی و متخصصان ریسک نظارتی (SRS) برای ارزیابی ریسک بازار به افراد ماهر متکی هستند. نهاد (PRA) جلسات ارزیابی مستمر را با همه شرکت‌های رده ۱ برگزار می‌کند تا دیدگاهی بین‌بازاری از ریسک‌ها و موضوعات در حال ظهور ایجاد کند. برای بررسی ریسک بازار، هم بررسی تک‌تک شرکت‌ها و بانک‌ها و هم بررسی شرکت‌ها و بانک‌ها به‌صورت گروهی انجام می‌شود.

[1] Concentration Risk
[2] Internal Capital Adequacy Assessment Process
[3] Internal Ratings Based

(ادامه) جدول شماره ۳: روش‌های نظارت مداوم بانکی در انگلیس

ردیف	حوزه کاری مرتبط با بانک	روش نظارت مداوم
۴	ریسک نقدینگی	نهاد (PRA)، شرکت‌ها را براساس الزامات نقدینگیِ تجویز شده ارزیابی می‌کند که میزان ریسک نقدینگی آن‌ها را منعکس می‌سازد. برای این منظور، (PRA) از طیف وسیعی از ابزارها استفاده می‌کند: • نهاد (PRA) بانک‌ها را ملزم می‌کند که استراتژی‌ها، سیاست‌ها، فرایندها و سیستم‌های قدرتمند و مدون برای شناسایی، اندازه‌گیری، مدیریت و نظارت بر ریسک نقدینگی در یک مجموعه مناسب از بازه‌های زمانی (مثلاً روزانه) به‌منظور حفظ سطوح کافی از نقدینگی داشته باشند. فرایند ارزیابی کفایت نقدینگی داخلی، مبنای اولیه برای ارزیابی کفایت منابع نقدینگی یک بانک است. نهاد (PRA) از طریق فرایند بررسی و ارزیابی نظارتی[1]، مشخصات ریسک نقدینگی مناسب و سطح منابع نقدینگی را برای هر بانک تعیین می‌کند و همچنین، هرگونه بهبود در ترتیبات کیفی برای مدیریت نقدینگی را شناسایی می‌کند. • نسبت پوشش نقدینگی[2] (LCR)، به‌عنوان «درصد دارایی‌های نقدی با کیفیت بالا» تقسیم بر «جریان‌های خالص تحت فشار در ۳۰ روز» محاسبه می‌شود و معیار کلیدی ریسک نقدینگی است. نهاد (PRA) همچنین، در حال پذیرش قانون نسبت مالی پایدار خالص[3] (NSFR) با افق زمانی طولانی‌تر است. نهاد (PRA) داده‌های نسبت پوشش نقدینگی را از طریق گزارش نسبت پوشش نقدینگی آخر ماه، نسبت پوشش نقدینگی تولید شده توسط الگوی گزارش نقدینگی (PRA110) و داده‌های دریافت شده از بانک‌ها جمع‌آوری می‌کند. تعداد دفعات دریافت این داده‌ها ممکن است به‌اندازه بانک بستگی داشته باشد. • نهاد (PRA) سایر معیارهای ریسک نقدینگی را بررسی و ارزیابی می‌کند. در سال ۲۰۱۹، (PRA) داشبورد نقدینگی را معرفی کرد که به ناظران و متخصصان ریسک، بستری برای بررسی و بازبینی معیارهای نقدینگی به‌صورت تک‌بانکی و بین‌بانکی (مقایسه چند بانک با یکدیگر) ارایه می‌دهد و به‌عنوان ابزار بسیار ارزشمندی در طول دوره همه‌گیری کووید-۱۹ عمل کرده است. براساس الگوی گزارش نقدینگی (PRA110)، شرکت‌ها موظفند به‌صورت هفتگی گزارش دهند، مگر این‌که فشار نقدینگی خاص یا فشار نقدینگی بازار وجود داشته باشد. در این صورت، گزارش (PRA110) هر روزِ کاری گزارش می‌شود.

[1] Supervisory Review and Evaluation Process (L-SREP)
[2] Liquidity Coverage Ratio
[3] Net Stable Funding Ratio

(ادامه) جدول شماره ۳: روش‌های نظارت مداوم بانکی در انگلیس

ردیف	حوزه کاری مرتبط با بانک	روش نظارت مداوم
۵	ریسک نرخ بهره در دفاتر و صورت‌های بانکی	نهاد (PRA) به‌طور مؤثر انتظارات خود را نسبت به‌ریسک نرخ بهره در دفاتر بانکی (IRRBB)[1] به‌بانک‌های بزرگ و کوچک ابلاغ کرده است. (PRA) مجموعه‌ای جامع از الزامات و انتظارات نظارتی برای بانک‌ها به‌منظور نظارت و مدیریت ریسک‌های نرخ بهره در دفاتر و صورت‌های بانکی منتشر کرده است. بر این اساس، از بانک‌ها انتظار می‌رود که ریسک نرخ بهره را در دفتر بانکی به‌موقع شناسایی، اندازه‌گیری، ارزیابی، نظارت، گزارش و کنترل یا کاهش دهند.
		نهاد (PRA) از ارزش اقتصادی و معیارهای مبتنی بر درآمد برای نظارت بر «ریسک نرخ بهره در دفاتر بانکی» بانک‌ها استفاده می‌کند. برای بانک‌های بزرگ‌تر، (PRA) از یک رویکرد جامع با ارزیابی ریسک شکاف[2]، ریسک پایه (نظیر ریسک نرخ بهره شبانه[3]) و تغییرات در مفروضات آن‌ها استفاده می‌کند. برای بانک‌های کوچک‌تر، (PRA) ریسک شکاف و ریسک پایه آن‌ها را ارزیابی می‌کند.
		نهاد (PRA) گزارش‌های مدیریت بانک‌ها در مورد اقدامات، محدودیت‌ها و کنترل‌های ریسک نرخ بهره در دفاتر بانکی را دریافت و نظارت می‌کند: • برای بانک‌های بزرگ‌تر، (PRA) اطلاعات مدیریت داخلی مربوط به (IRRBB) را مطابق با جدول زمانی گزارش‌دهی داخلی بانک‌ها و حداقل هر سه‌ماه یک‌بار دریافت می‌کند. این اطلاعات شامل رعایت‌ها و محدودیت‌های (IRRBB) براساس محاسبات داخلی بانک‌ها هستند. ناظران به‌طور منظم این موارد ارسالی را بررسی می‌کنند. مواجهه با ریسک (IRRBB) همچنین، مشمول یک فرایند ارزیابی ریسک جامع است که شامل جمع‌آوری و پردازش داده‌های ریسک ارایه شده توسط بانک‌ها و فرایند بررسی آن در جلسات بانک‌هاست. بانک‌های کوچک‌تر، تأثیر شوک‌های موازی بر معیارهای ارزش اقتصادی خود را محاسبه و گزارش می‌کنند. آن‌ها همچنین، موظفند که (PRA) را از تخلفات رخ داده در بازرسی‌های نظارتی برون‌سازمانی آگاه سازند. محدودیت‌ها و کنترل‌های ریسک نرخ بهره در دفاتر بانکی بانک‌های کوچک‌تر به‌طور معمول گزارش نمی‌شوند، اما به‌طور منظم ارزیابی می‌شوند.
		نهاد (PRA)، سیاست‌ها و فرایندهای بانک‌ها را بررسی می‌کند تا تعیین کند که ریسک نرخ بهره مناسب است و به‌درستی کنترل شده است. برای بانک تراز اول، ارزیابی‌های خارج از محل هر سه‌ماه یک‌بار با یک بررسی سالانه جامع‌تر انجام می‌شود که شامل ارزیابی سرمایه مورد نیاز بانک برای (IRRBB) است. دفعات بازدید در محل برای بانک‌های بزرگ‌تر با استفاده از یک رویکرد مبتنی بر ریسک تعیین می‌شود که از نتایج فرایند نظارت فصلی (IRRBB) و با تعامل منظم با بانک‌ها حاصل شده است.

[1] Interest Rate Risk in the Banking Book
[2] Gap Risk
[3] Swap

(ادامه) جدول شماره ۳: روش‌های نظارت مداوم بانکی در انگلیس

ردیف	حوزه کاری مرتبط با بانک	روش نظارت مداوم
۶	ریسک عملیاتی	چهارچوب مدیریت ریسک عملیاتی (PRA) و انتظارات سرمایه به‌وضوح بیان شده است. مقررات الزامات مربوط به سرمایه بانک‌ها در انگلستان، الزامات ضروری را برای بانک‌ها در رابطه با ریسک عملیاتی تعیین می‌کند. (PRA) به چهارچوب‌های مدیریت ریسک عملیاتی نیاز دارد که با مقیاس، ماهیت و پیچیدگی یک شرکت متناسب باشد.
		نهاد (PRA) بانک‌ها را از نظر ریسک عملیاتی بررسی می‌کند و در صورت لزوم، به معرفی اقدامات اصلاحی می‌پردازد. همه بانک‌ها، تحت ارزیابی خارج از محل ریسک عملیاتی با استفاده از فرایند ارزیابی مستمر هستند که ممکن است به‌صورت سه‌ماهه یا سالانه انجام شود.
		نهاد (PRA)، برون‌سپاری‌های مهم یا با رقم مالی قابل‌توجه بانک‌ها را نیز مورد نظارت قرار می‌دهد و داده‌های استاندارد شده در مورد وابستگی‌های اشخاص ثالث و گزارش‌های حسابرسی شخص ثالث در قراردادهای برون‌سپاری بانک‌ها را جمع‌آوری می‌کند. (PRA) و (FCA) به دستورالعمل‌های سازمان بانکداری اروپا (EBA)[1] در مورد برون‌سپاری پایبند هستند.
		امروزه، برون‌سپاری اَبری[2] مطرح شده است. برون‌سپاری اَبری نیاز به افزایش توجه نظارتی و درک تکنولوژیک را نشان می‌دهد. نهادهای (PRA) و (FCA) با دستورالعمل‌های سازمان بانکداری اروپا در مورد ترتیبات برون‌سپاری هماهنگ هستند، اما آن‌ها را بیشتر توسعه داده و آن‌ها را در رویکرد گسترده‌تر خود برای انعطاف‌پذیری عملیاتی ادغام کرده‌اند.

نظارت بانکی در کشور آمریکا

نظام بانکی آمریکا

الکساندر همیلتون که می‌توان وی را بنیانگذار نظام مالی آمریکا معرفی کرد، در سال ۱۷۸۱ میلادی نامه‌ای به رابرت موریس، مدیر کنگره مالی نوشت و از او خواست تا در آمریکا بانک تأسیس شود. موریس نیز چند ماه بعد، کنگره را قانع کرد تا امتیاز نخستین بانک ملی آمریکا را صادر کند. در سال ۱۷۸۲ نخستین بانک تجاری با نام «بانک آمریکای شمالی» افتتاح شد. بلافاصله پس از آن، الکساندر همیلتون «بانک ایالات متحده» را در سال ۱۷۹۸ تأسیس کرد. این بانک برای حفظ مالیات آمریکا و پرداخت بدهی‌های خارجی در نظر گرفته شده بود. سپس اندرو جکسون در سال ۱۸۳۲ این بانک را تعطیل و تمام دارایی‌های بانکی را به بانک‌های دولتی ایالات متحده منتقل کرد. به‌طور همزمان،

[1] European Banking Authority
[2] Cloud Outsourcing

بانک‌های دولتی هم شروع به‌چاپ اسکناس کردند. در سال ۱۸۶۳، قانون بانک ملی برای ایجاد ارز دولتی به سیستم بانکداری فدرال ارایه شد. در دهه ۱۹۹۰، فدرال رزرو[1] (بانک مرکزی آمریکا) تأسیس شد و تعیین سیاست پولی را آغاز کرد. (مِیسون[2]، ۲۰۱۵)

نخستین اقدامات برای ایجاد بانک ملی به سال ۱۷۸۱ و بانک آمریکای شمالی در فیلادلفیا برمی‌گردد. در سال ۱۷۹۱ مجوز نخستین بانک ایالات متحده صادر شد. این بانک که به‌طور مشترک متعلق به دولت فدرال و سهامداران خصوصی بود، یک بانک تجاری جهانی بود که به‌عنوان بانک برای دولت فدرال فعالیت می‌کرد و به‌منزله یک بانک تجاری معمولی با بانک‌های دولتی رقابت می‌کرد. در ایالات متحده آمریکا، دوران بانکداری آزاد به قانون میشیگان سال ۱۸۳۷ برمی‌گردد که امکان اعطای مجوز به‌صورت خودکار را برای بانک‌هایی که مطابق با شرایط و الزامات میشیگان بودند، فراهم کرد و به این ترتیب، دیگر نیازی به‌وجود رضایت‌نامه نهاد قانونگذار دولتی نبود. یک سال بعد، ایالت نیویورک قانون مشابهی را با عنوان «قانون بانکداری آزاد» تصویب کرد و دیگر ایالت‌ها هم بلافاصله از آن پیروی کردند. این نوع از بانکداری به‌سرعت در تمام ایالت‌ها گسترش یافت و طی سال‌های ۱۸۴۰ تا ۱۸۶۳ تمام کسب‌وکارهای بانکی توسط نهادهای دولتی انجام می‌شد. تحولات بعدی بانکداری آمریکا از این تاریخ به بعد، شکل‌گیری قانون بانک ملی، ظهور بانک‌های سرمایه‌گذاری در آمریکا، تولد نظام فدرال رزرو و اتحادیه‌های اعتباری و انجمن‌های وام و پس‌انداز است که در خلال آن‌ها، قوانین مختلفی نظیر لایحه بانکداری اضطراری و لایحه گِلَس–استیگال[3] به‌تصویب رسید و شرکت‌هایی همانند بیمه سپرده‌گذاری فدرال و شرکت بیمه وام و پس‌انداز فدرال تأسیس شدند.

بحران مالی سال ۲۰۰۷، شوک بزرگی به بخش بانکی آمریکا وارد کرد. از سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۳، تعداد بانک‌های مستقل تجاری تا ۱۴ درصد کاهش یافت که بخش اعظم آن مربوط به بانک‌های محلی بود. هر چند، دلیل این روندِ نزولی بیشتر به‌خاطر ورشکستگی بانک‌ها بود، اما کاهش چشمگیر ورود بانک‌های جدید را هم نمی‌توان نادیده گرفت. میزان تشکیل بانک‌های جدید در سال ۱۹۹۰ به‌طور میانگین ۱۰۰ بانک در سال بود که در سال ۲۰۱۰ این رقم به سه بانک در سال کاهش یافت.

در حال حاضر، نظام بانکداری آمریکا شامل اتحادیه‌های اعتباری، بانک پس‌انداز فدرال، انجمن پس‌انداز فدرال، بانک‌های ملی و بانک‌های دولتی است. در این میان، سیستم فدرال رزرو، نظام بانکداری مرکزی ایالات متحده آمریکاست. انگیزه اصلی برای ایجاد سیستم فدرال رزرو، همانا تدوین سیاست‌های

[1] Federal Reserve
[2] Mason
[3] Glass-Steagall

پولی، پیگیری رسیدن به اشتغال کامل، تثبیت قیمت‌ها و رشد اقتصادی در آمریکا از طریق نظارت صحیح بانک بوده است. بانک فدرال رزرو هم بانک منطقه‌ای از سیستم فدرال رزرو است که در مجموع شامل ۱۲ بانک می‌شود و هر یک متعلق به یک منطقه از ۱۲ منطقه بانکی موجود در ایالات متحده است. این بانک‌ها به‌طور مشترک مسئولیت اجرای سیاست پولی را (که توسط کمیته بازاریابی فدرال تعیین شده است) دارند. این بانک‌ها عبارتند از: بانک فدرال رزرو بوستون، بانک فدرال رزرو نیویورک، بانک فدرال رزرو فیلادلفیا، بانک فدرال رزرو کلیولند، بانک فدرال رزرو ریچموند، بانک فدرال رزرو آتلانتا، بانک فدرال رزرو شیکاگو، بانک فدرال رزرو سنت‌لوییس، بانک فدرال رزرو مینیاپولیس، بانک فدرال رزرو کانزاس‌سیتی، بانک فدرال رزرو دالاس و بانک فدرال رزرو سانفرانسیسکو.

به‌طور کلی، انواع بانک‌ها در ایالات متحده آمریکا عبارتند از: (فدرال رزرو: ۲۰۲۳)

- **بانک‌های محلی:** این بانک‌ها شامل مؤسسات سپرده‌گذاری هستند که معمولاً به‌صورت محلی هم اداره می‌شوند. این بانک‌های محلی تمرکز خود را روی نیازهای کسب‌وکارها و خانواده‌ها قرار داده‌اند. تصمیم‌گیری‌های مرتبط با اعطای وام توسط افرادی انجام می‌شود که نیازهای محلی، خانواده‌ها، کسب‌وکارها و کشاورزان را درک می‌کنند. کارکنان این بانک‌های محلی معمولاً در محل خدمت خود، ساکن هستند.
- **بانک‌های منطقه‌ای:** این بانک‌ها، نوعی مؤسسه سپرده‌گذاری مانند بانک یا اتحادیه‌های اعتباری هستند که البته بزرگ‌تر از بانک‌های محلی به‌حساب می‌آیند. بانک منطقه‌ای، بانکی است که در منطقه‌ای از کشور (مانند یک ایالت یا گروهی از ایالت‌ها) فعالیت می‌کند. به‌طور کلی، تعریف دقیقی از بانک‌های منطقه‌ای وجود ندارد و این بانک‌ها نیز خدمات مشابه بانک‌های بزرگ ارایه می‌دهند. (البته، با مجموعه‌ای از محدودیت‌ها)
- **بانک‌های دولتی:** این بانک‌ها، نوعی مؤسسه مالی هستند که توسط دولت اداره می‌شوند و با بانک رزرو تفاوت دارند و لزوماً سیاست‌های پولی را کنترل نمی‌کنند، بلکه معمولاً خدمات خرده‌فروشی و تجاری ارایه می‌دهند. یک بانک دولتی که به‌مدت پنج سال یا کمتر مشغول به فعالیت است، «بانک دو نوو»[1] نامیده می‌شود. در ایالات متحده آمریکا، اصطلاح «بانک دولتی با بانک پس‌انداز دولتی» در برابر «بانک ملی یا بانک پس‌انداز فدرال» قرار دارد.

[1] De Novo

نظارت بانکی در آمریکا

در دهه ۱۸۶۰ نظارت بانکی در مورد ریسک‌های فعالیت‌های بانک‌ها و کفایت سرمایه آن‌ها با هدف تأمین ایمنی و سلامت سیستم مالی در آمریکا به‌وجود آمد. در دهه ۱۹۳۰ با تصویب قانون بانکداری گِلَس–استیگال، ضمن شدید شدن مقررات بانکی، بیمه سپرده‌ها ایجاد شد. مقررات‌زدایی در دو دهه آخر قرن بیستم دنبال شد. اما بحران مالی جهانی این روند را معکوس کرد و در سال ۲۰۱۰ با تصویب قانون داد–فرانک[1]، ضمن تشدید مجدد نظارت بانکی، نظارت بر ریسک‌های سیستمی هم به نظام نظارتی آمریکا افزوده شد. (ذوالفقاری و افسری: ۱۳۹۷)

در آمریکا یک نظام بانکی دوگانه[2] برقرار است. هر بانک می‌تواند تحت نظارت دولت فدرال یا ایالت باشد. مجوز بانک‌های ملی و مؤسسات پس‌انداز فدرال توسط اداره ممیزی پولی (OCC)[3] صادر می‌شود و بانک‌های ایالتی و مؤسسات پس‌انداز ایالتی زیر نظر اداره بانکی ایالت خود هستند که هر یک قوانین و مقررات مخصوص خود را دارند. هر یک از بانک‌ها براساس ملی یا ایالتی بودن و شرایط دیگر، تحت نظارت یکی از نهادهای اداره ممیزی پولی، هیئت‌مدیره فدرال رزرو یا شرکت ضمانت سپرده فدرال (FDIC)[4] قرار می‌گیرند. به‌ترتیب بانک‌های ملی، بانک‌های ایالتی عضو فدرال رزرو و بانک‌های ایالتی غیرعضو فدرال رزرو تحت نظارت سه نهاد نامبرده قرار دارند. هزینه‌های نظارتی هر یک از سه نهاد نامبرده از طریق دریافت حق‌الزحمه‌هایی پوشش داده می‌شود که از مؤسسات تحت نظارت دریافت می‌شود.

همچنین، قانون داد–فرانک (مصوب ۲۰۱۰)، شورای نظارت بر ثبات مالی (FSOC)[5] را برای ایجاد هماهنگی میان نهادهای نامبرده برای مواجهه با تهدیدات پیش‌روی نظام مالی ایجاد می‌کند. این شورا دارای مسئولیت‌هایی نظیر شناسایی و کنترل ریسک‌های به‌وجود آمده در کل نظام مالی، تشخیص شکاف‌های مقرراتی بالقوه و هماهنگی میان سازمان‌ها در مواجهه با ریسک‌های بالقوه سیستمی است. این شورا دارای کمیته‌های اجرایی است. کمیته مقررات و حل‌وفصل اختلافات[6] یکی از این کمیته‌های اجرایی است که وظیفه ایجاد هماهنگی‌های مورد نیاز برای تنظیم مقررات لازم برای تقویت ثبات مالی و ارایه توصیه‌هایی برای بهبود عملکرد نظارتی سازمان‌های نظارتی را برعهده دارد. همچنین،

[1] Dodd-Frank
[2] Dual Banking System
[3] Office of the Comptroller of the Currency
[4] Federal Deposit Insurance Corporation
[5] Financial Stability Oversight Council
[6] Regulation and Resolution Committee

شناسایی و ارایه راهکارهایی برای کنترل ریسک‌های به‌وجود آمده در نظام مالی برعهده کمیته ریسک سیستمی[1] است. عملکرد شورا بیشتر به‌صورت ارایه مشورت و توصیه است و علاوه بر آن، تعطیل کردن بنگاه‌های مالی که به‌تشخیص فدرال رزرو می‌تواند ثبات نظام مالی را تهدید کند، با تصویب شورا (رأی دوسوم اعضای شورا) انجام می‌شود. علاوه بر این، شورای بازرسی مؤسسات مالی فدرال (FFIEC) برای هماهنگی میان نهادهای نظارتی در مورد قوانین و رویه‌ها فعالیت می‌کند. در ادامه، ساختار و عملکرد هر یک از سه نهاد نظارتی بررسی می‌شود. (مورفی[2]: ۲۰۲۰)

- **اداره ممیزی پولی:** یک سازمان مستقل خزانه‌داری است که وظیفه نظارت بر بانک‌های ملی و مؤسسات پس‌انداز فدرال و همین‌طور شعب بانک‌های خارجی را برعهده دارد. رییس این سازمان هر پنج سال توسط رییس‌جمهور و با مشورت و تأیید سنا انتخاب می‌شود. اختیارات اداره ممیزی پولی شامل موارد زیر است:
  - بازرسی از مؤسسات تحت نظارت؛
  - موافقت یا عدم‌موافقت با ایجاد شعب جدید، تغییرات سرمایه و سایر تغییرات در شرکت یا ساختار بانکی؛
  - اقدامات نظارتی در مقابله با عدم‌رعایت قوانین و مقررات یا اقدامات غیرسالم مؤسسات که شامل مذاکره، برکناری مقامات و مدیران، توقف فعالیت‌ها یا جرایم نقدی است؛
  - انتشار مقررات و دستورالعمل‌ها و تفاسیر قانونی.
- **سیستم نظارتی فدرال رزرو:** شامل هیئت‌مدیره فدرال رزرو و ۱۲ بانک ایالتی فدرال رزرو است. هیئت‌مدیره فدرال رزرو بخشی از بدنه فدرال رزرو است که وظیفه نظارت بر شرکت‌های هلدینگ بانکی و بانک‌های ایالتی عضو فدرال رزرو را برعهده دارد. علاوه بر آن، بانک‌های فدرال رزرو در ایالت‌های مختلف به‌صورت سازمان‌های غیرانتفاعی مستقل بوده و وظایف نظارتی خاص خود را برعهده دارند. در ساختار اداری فدرال رزرو، بخش مقررات و نظارت و بخش ثبات مالی زیر نظر هیئت‌مدیره فدرال رزرو مسئولیت نظارت بر مؤسسات مالی مربوط را برعهده دارند.
- **شرکت ضمانت سپرده فدرال:** یک سازمان مستقل زیر نظر دولت فدرال است که علاوه بر بیمه کردن سپرده‌های بانکی، وظیفه نظارت بر بانک‌های ایالتی غیرعضو فدرال رزرو و مؤسسات پس‌انداز ایالتی را برعهده دارد. این سازمان توسط یک هیئت‌مدیره پنج نفره اداره می‌شود که

[1] Systemic Risk Committee
[2] Murphy

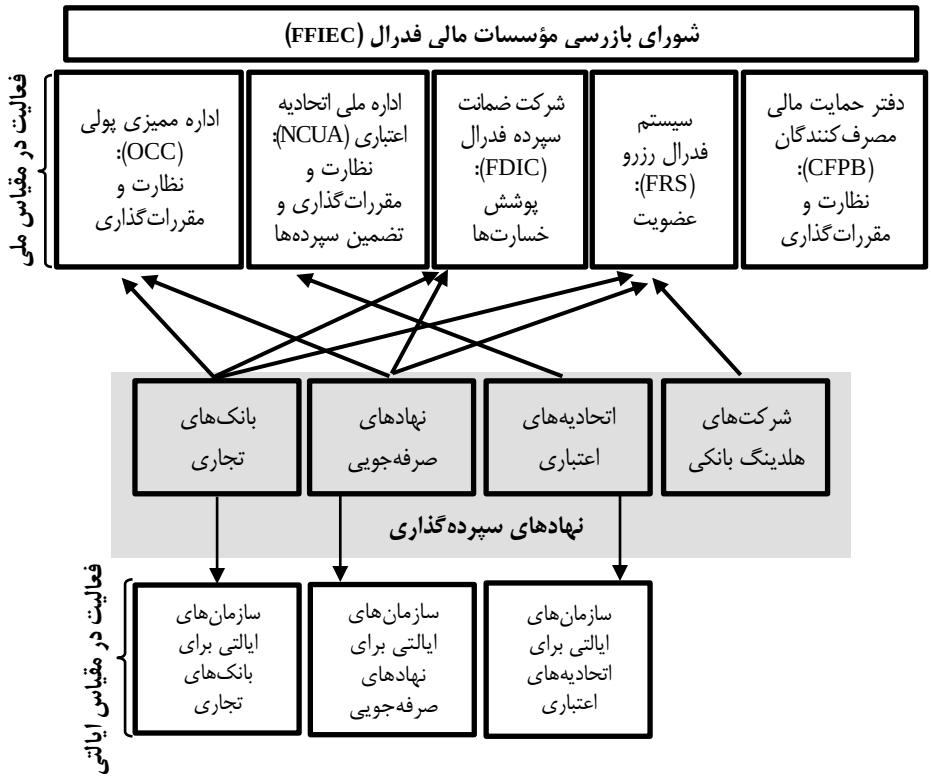
اعضای آن توسط رییس‌جمهور و با تأیید سنا انتخاب می‌شوند و نباید بیش از سه نفر آن‌ها از یک حزب سیاسی باشند.

ویژگی مهم برنامه‌های نظارتی در آمریکا این است که این برنامه‌ها براساس مقررات و دستورالعمل‌های دقیق و جزیی انجام می‌شود. برنامه‌ها و فرایندهای نظارت بر بانک‌ها و سایر مؤسسات مالی به‌صورت دقیق توسط نهادهای نظارتی همچون اداره ممیزی پولی و فدرال رزرو تعیین می‌شود. انتخاب نوع و چگونگی بازرسی‌های محلی با توجه به نتایج نظارت خارج از محل و با توجه به‌نوع فعالیت‌های بانک و ریسک‌هایی که متوجه آن است، تعیین شده و این بازرسی‌ها توسط تیم‌های تخصصی انجام می‌شود. انواع مؤسسات سپرده‌گذاری در آمریکا مطابق نمودار شماره (۴) خواهد بود.

نمودار شماره ٤: انواع مؤسسات سپرده‌گذاری در آمریکا



نمودار شماره ۵: نمایی کلی از نظارت و مقررات‌گذاری مؤسسات سپرده‌گذاری در آمریکا



مؤسسات سپرده‌گذاری در ایالات متحده آمریکا اصولاً از سه نوع نهاد حقوقی تشکیل شده‌اند: بانک‌های تجاری، نهادهای صرفه‌جویی[1] و اتحادیه‌های اعتباری[2]. تفاوت‌ها در هر یک از سه مؤسسه بالا، عمدتاً از تعهدات اجتماعی هر یک ناشی می‌شود. همچنین، هر یک از این مؤسسات دارای سازوکار و نهاد نظارتی خاصی هستند که در نمودار شماره (۵) درج شده است. (بوراک[3]: ۲۰۱۳)

به‌طور کلی، مؤسسات سپرده‌گذاری ایالات متحده (از دسته بانک‌های تجاری، نهادهای صرفه‌جویی و اتحادیه‌های اعتباری) انتخاب می‌کنند که به‌طور حقوقی تحت قوانین فدرال سازماندهی شوند یا تحت

[1] Thrifts
[2] Credit Unions
[3] Borak

قوانین ایالتی. «بانک‌های تجاری» به صلاحدید مدیران بانک، مجوز انجام دادن تجارت توسط مقامات ایالتی یا فدرال را دارند. فرایند اعطای مجوز[1] –که در برخی از کشورهای خارج از ایالات متحده به‌عنوان مجوزدهی[2] یا اجازه قانونی[3] نامیده می‌شود– روشی برای ایجاد شخصیت حقوقی است که قرار است در قالب بانک تجاری فعالیت کند. در ایالات متحده، «بانک تجاری»، شرکتی است که هم سپرده می‌گیرد و هم وام می‌دهد. فقط بانک‌های تجاری می‌توانند این دو فعالیت را انجام دهند. در حالی که غیربانک‌ها می‌توانند وام بدهند و سایر غیربانک‌ها می‌توانند بدهی قابل‌مطالبه صادر کنند. هر مؤسسه غیربانکی که می‌کوشد هر دو را انجام دهد یا هر شرکت غیرمجاز که می‌کوشد از عبارت «بانک» در عنوان خود استفاده کند، با مخالفت و ممانعت مرجع نظارتی مواجه خواهد شد. برخلاف اتحادیه اروپا، در ایالات متحده آمریکا می‌توان اعطای مجوز را به‌دلایل مختلف دیگری مانند نگرانی‌های رقابتی (برای مثال، وجود تعداد زیادی بانک در یک منطقه جغرافیایی خاص یا سهم سپرده بسیار زیاد در بازار و سایر محدودیت‌ها) متوقف کرد. اگر یک بانک، مجوز فعالیت در مقیاس ملی به‌دست آورد، یک بانک ملی محسوب می‌شود و «در درجه اول»، تحت نظارت و تنظیم‌گری اداره ممیزی پولی (OCC) خواهد بود. بانک‌های دارای مجوز ملی ملزم به عضویت در سیستم فدرال رزرو (FRS) و پوشش شرکت ضمانت سپرده فدرال (FDIC) هستند. اگر مؤسسه‌ای مجوز فعالیت در مقیاس ایالتی را به‌دست آورد، بانک دولتی محسوب می‌شود و تابع قوانین و مقررات ایالتی است و امکان دارد در درجه اول توسط مقامات ایالتی تنظیم شود –بسته به این‌که آیا عضویت (FRS) و پوشش (FDIC) را انتخاب می‌کند یا خیر. همچنین، «نهادهای صرفه‌جویی» ممکن است از مقامات فدرال یا ایالتی مجوز بگیرند. قبل از بحران وام مسکن، ناظر اولیه نهادهای ملی صرفه‌جویی، «دفتر نظارت بر نهادهای صرفه‌جویی (OTS)[4]» بود و شرکت ضمانت سپرده فدرال (FDIC) نیز ضمانت سپرده‌ها را برعهده داشت. «اتحادیه‌های اعتباری» تحت نظارت مقامات فدرال و ایالتی هستند و ضمانت سپرده را از طریق اداره ملی اتحادیه اعتباری (NCUA) ارایه می‌دهند که ناظر اصلی فدرال نیز هست. «شرکت‌های هلدینگ بانکی» طبق قانون شرکت هلدینگ بانکی (مصوب ۱۹۵۶) تحت اختیارات نظارتی هیئت فدرال رزرو قرار می‌گیرند. هر چند، شرکت‌های هلدینگ بانک‌ها گزارش‌های منظم (موسوم به Y-9) را به‌منظور نظارت خارج از محل برای هیئت‌مدیره بانک ارسال می‌کنند، اما سطح یکسانی از نظارت سرپرستانه (ممیزانی که شرکت هلدینگ را حسابرسی

[1] Chartering Process
[2] Licensing
[3] Authorization
[4] Office of Thrift Supervision

می‌کنند) در شرکت‌های هلدینگ (آن‌طور که در بانک‌ها وجود دارد)، مشاهده نمی‌شود. (الیانا و همکاران[1]: ۲۰۱۲)

رویکردها و روش‌های نظارت بانکی در آمریکا

هر چند تمام نظارت‌های بانکی بر مدیریت ریسک و وضعیت مالی متمرکز است (میزان منابع مالی یک بانک، کیفیت وام‌های آن، قدرت درآمدهای آن)، اما فراوانی و دامنه نظارت برای بانک‌های کوچک‌تر، ساده‌تر از نظارت بر بانک‌های بزرگ‌تر است. بانک‌های کوچک‌تر معمولاً هر ۱۲ تا ۱۸ ماه، تحت یک بازرسی قرار می‌گیرند. بانک‌های بزرگ‌تر و پیچیده‌تر به‌طور مستمر در طول سال تحت بررسی و نظارت هستند. رویکرد فدرال رزرو به نظارت بانکی، از طریق دسته‌بندی بانک‌ها به چهار گروه مختلف زیر است:

- سازمان‌های بانکی ملی (CBOs)[2]
- سازمان‌های بانکی منطقه‌ای (RBOs)[3]
- سازمان‌های بانکی بزرگ و خارجی (LFBOs)[4]
- سازمان‌های کمیته‌ای برای هماهنگی و نظارت بر مؤسسات بزرگ (LISCC)[5]

یک سازمان بانکی ملی، معمولاً هر ۱۲ تا ۱۸ ماه مورد بررسی قرار می‌گیرد. در طول این بررسی، ممیزان وضعیت مالی بانک، مدیریت ریسک‌ها و پیشرفت در رفع مشکلات شناسایی شده قبلی را ارزیابی می‌کنند. این بررسی به‌عنوان مبنایی برای رتبه‌بندی نظارتی بانک عمل می‌کند. ممیزان یا بازرسان معمولاً به یک سازمان بانکی ملی خاص اختصاص داده نمی‌شوند، بلکه مجموعه‌ای از بازرسان به‌صورت چرخشی به بررسی سازمان‌های بانکی ملی گماشته می‌شوند. تقریباً ۸۲۵ بازرس در گروه نظارتی سازمان‌های بانکی ملی در سراسر فدرال رزرو وجود دارد. سایر بازرسان که در این تعداد گنجانده نشده‌اند نیز به‌صورت پاره‌وقت از برنامه پشتیبانی می‌کنند.

برخلاف یک سازمان بانکی ملی معمولی که یک بازرسی فدرال رزرو در یک دوره ۱۲ تا ۱۸ ماهه دارد، یک سازمان بانکی منطقه‌ای معمولاً در هر سال، بیش از یک مرتبه مورد بازرسی قرار می‌گیرد. این تفاوت نشان‌دهنده ماهیت کوچک‌تر و ساده‌تر سازمان‌های بانکی ملی در مقایسه با سازمان‌های

---

[1] Eliana & Morgan
[2] Community Banking Organizations
[3] Regional Banking Organizations
[4] Large and Foreign Banking Organizations
[5] Large Institution Supervision Coordinating Committee Organizations

بانکی منطقه‌ای است. برای سازمان‌های بانکی منطقه‌ای، بازرسان اقدام به بررسی جداگانه حوزه‌های ریسکی می‌کنند که باید بررسی شوند. نتایج این بررسی‌ها برای تعیین رتبه نظارتی سالانه مورد استفاده قرار می‌گیرد. در برخی موارد، بازرسان در طول سال به یک سازمان بانکی منطقه‌ای خاص گماشته می‌شوند و در موارد دیگر، بازرسان در سازمان‌های بانکی منطقه‌ای مختلف در سراسر حوزه صلاحیت یک بانک فدرال رزرو کار می‌کنند. بازرسان، اطلاعات مالی را که سازمان‌های بانکی منطقه‌ای به‌صورت فصلی (از طریق گزارش‌های عمومی مورد نیاز و همچنین از طریق گزارش‌های داخلی خود) ارایه می‌کنند، مورد نظارت قرار می‌دهند. بازرسان در چندین مرحله در طول سال با مدیریت سازمان بانکی منطقه‌ای ملاقات می‌کنند تا در مورد این گزارش‌ها بحث و تبادل نظر کنند. بازرسان سازمان‌های بانکی منطقه‌ای عموماً در تیم‌های کوچکی سازماندهی می‌شوند که معمولاً از یک تا ده نفر (بسته به‌اندازه و فعالیت‌های سازمان بانکی منطقه‌ای) تشکیل شده‌اند. این تیم‌ها یک یا چند سازمان بانکی منطقه‌ای را به‌طور مداوم پوشش می‌دهند. تقریباً ۲۵۰ بازرس در گروه نظارتی سازمان‌های بانکی منطقه‌ای در سراسر فدرال رزرو وجود دارند. سایر بازرسان که در این تعداد گنجانده نشده‌اند نیز به‌صورت پاره‌وقت از برنامه پشتیبانی می‌کنند.

مانند هر سازمان بانکی منطقه‌ای، یک سازمان بانکی بزرگ و خارجی هر سال در معرض چندین بررسی خاص بانکی قرار می‌گیرد. هر سازمان بانکی بزرگ و خارجی، دارای یک تیم نظارتی اختصاصی است که به‌طور کامل به نظارت در طول سال می‌پردازد. علاوه بر این، هر سازمان بانکی بزرگ و خارجی در طول سال تحت یک مجموعه بازرسی‌های افقی نیز قرار می‌گیرد. این بررسی‌های افقی شامل یک بررسی هماهنگ مشابه در چندین بانک در پرتفوی سازمان‌های بانکی بزرگ و خارجی است. تیم نظارتی اختصاصی در سازمان‌های بانکی بزرگ و خارجی، در طول سال در تماس مستمر با مدیریت بانک هستند تا بتوانند بر تحولات نظارت کنند. یک سازمان بانکی بزرگ و خارجی همچنین باید حجم بالایی از اطلاعات را در اختیار بازرسان قرار دهد که بررسی و تجزیه‌وتحلیل شود. از این اطلاعات برای نظارت بر تغییرات فعالیت‌ها، ریسک‌ها و وضعیت مالی بانک استفاده می‌شود. این اطلاعات همچنین برای اطلاع‌رسانی یا تعیین محدوده بررسی‌های آتی مورد استفاده قرار می‌گیرند.

مشابه سازمان‌های بانکی بزرگ و خارجی، یک سازمان کمیته‌ای برای هماهنگی و نظارت بر مؤسسات بزرگ (LISCC) هر ساله تحت بازرسی‌های متعددی به‌صورت افقی و خاص بانکی قرار می‌گیرد و تماس مستمری با بازرسان فدرال رزرو دارد. به‌دلیل مقررات مربوط به سازمان‌های (LISCC) و همچنین فعالیت‌های پیچیده‌تر آن‌ها، یک سازمان معمولی (LISCC) نسبت به سازمان بانکی بزرگ و خارجی

معمولی، در معرض بازرسی‌های بیشتر بانکی و افقی قرار دارد. بازرسان (LISCC) هر ساله براساس نتایج آزمون افقی و خاص بانک از سال قبل، رتبه‌های نظارتی را به یک سازمان (LISCC) اختصاص می‌دهند. نظارت بر (LISCC) توسط بازرسانی انجام می‌گیرد که بانک‌ها را به‌صورت افقی در طول سال بررسی می‌کنند و همچنین، از طریق تیم نظارتی اختصاصی است که تنها یک بانک را بررسی می‌کند. حدود ۵۵۰ بازرس در برنامه (LISCC) در کل بانک‌های فدرال رزرو و هیئت‌مدیره وجود دارد. تعداد بازرسان در تیم‌های نظارتی اختصاصی از ۱۵ تا ۲۰ نفر متغیر است. (ماوِریک[1]: ۲۰۲۳) جدول شماره (۴) تفاوت در شدت نظارت بر گروه‌های مختلف بانکی در آمریکا را نشان می‌دهد.

جدول شماره ٤: تفاوت در شدت نظارت بر گروه‌های مختلف بانکی در آمریکا

	سازمان‌های بانکی ملی (CBOs)	**سازمان‌های بانکی منطقه‌ای (RBOs)**	**سازمان‌های بانکی بزرگ و خارجی (LFBOs)**	**سازمان‌های کمیته‌ای برای هماهنگی و نظارت بر مؤسسات بزرگ (LISCC)**
بازرسی‌های خاص بانک	تقریباً ۱ بازرسی در هر ۱۲ یا ۱۸ ماه	تقریباً ۴ بازرسی خاص بانکی در هر سال	تقریباً ۱۲ بازرسی خاص بانکی در هر سال	تقریباً ۲۷ بازرسی خاص بانکی در هر سال
بازرسی‌های افقی	--	--	به‌طور متوسط ۵ بازرسی افقی در هر سال	به‌طور متوسط ۲۰ بازرسی افقی در هر سال
برگزاری جلسات با مدیریت بانک	--	جلسات دوره‌ای/ فصلی با مدیریت	جلسات منظم/ ماهانه با مدیریت در طول سال	جلسات مداوم/ روزانه با مدیریت در طول سال

مقایسه قوانین و مقررات نظارت بانکی در کشورهای انگلیس و آمریکا

اکنون پس از معرفی نسبتاً جامع سازوکارها و رویکردهای نظارت بانکی در کشورهای انگلیس و آمریکا که دارای نظام حقوقی کامن‌لا هستند، مقایسه مهم‌ترین قوانین و مقررات لازم‌الاجرای هر دو کشور در حوزه نظارت بانکی می‌تواند مفید واقع شود. این مقایسه در جدول شماره (۵) انجام شده است.

[1] Maverick

جدول شماره ۵: مقایسه مهم‌ترین قوانین و مقررات نظارت بانکی در کشورهای انگلیس و آمریکا

	انگلیس	آمریکا
قانون موردنظر	قانون خدمات مالی و بازارها (مصوب ۲۰۰۰ میلادی/ اصلاح ۲۰۱۲ میلادی)	قانون داد- فرانک (مصوب ۲۰۱۰ میلادی)
سازمان اصلی نظارت بانکی	اداره نظارت احتیاطی (PRA)	فدرال رزرو
تعداد اعضا، شرایط و نحوه انتصاب، عزل و مدت مسئولیت	ماده A2 فصل ۲ و مواد ۲، ۳، ۶ تا ۱۴ بخش ZB1	مواد فصل ۱۱۰۸
تعیین بودجه سازمان نظارتی	مواد ۲۹ تا ۳۲ بخش ZB1	--
نحوه تعیین حق‌الزحمه اعضا	ماده ۱۵ بخش ZB1	--
نحوه تشکیل و اداره جلسات (سازوکار تصمیم‌گیری)	مواد ۴ و ۵ بخش ZB1	--
اهداف و مسئولیت‌های عمومی سازمان نظارتی	مواد B2 تا H2 فصل ۲	--
تعین کارکردهای سازمان نظارتی به‌صورت کلی یا جزیی	مواد ۱۲ تا K2 فصل ۲، مواد B3 و C3 فصل ۳ و مواد ۱، ۱۶، ۱۷ و ۲۳ تا ۲۵ بخش ZB1	مواد فصول ۶۰۵، ۶۱۵ و ۶۱۶
اختیار سازمان نظارتی برای بازرسی مؤسسات بانکی و گردآوری اطلاعات	--	مواد فصل ۶۰۴
محدودیت‌ها و الزامات رازداری و محرمانگی	--	مواد فصل ۱۱۰۳
روابط با سایر نهادهای داخلی و خارجی	مواد D3 تا O3 فصل ۳	--
الزامات پاسخگویی و گزارش‌دهی سازمان نظارتی	مواد L2 و M2 فصل ۲ و مواد ۱۹ تا ۲۲ بخش ZB1	مواد فصل ۱۱۰۹
الزام و نحوه نظارت بر مؤسسات بانکی وابسته و تابعه بانک، سهامداران و گروه‌های بانکی	--	مواد فصل ۶۰۵
تعیین مقدار یا محدوده نسبت‌های احتیاطی یا مشخص کردن سازوکار تعیین این نسبت‌ها	--	مواد فصول ۶۱۹
تعیین انواع تخلفات بانکی	مواد ۲۳ تا ۲۵ بخش ۲، ماده B133 بخش ۴، ماده ۱۷۷ بخش ۶، ماده F191 بخش ۱۲، ماده L301 بخش ۱۸، ماده ۳۵۲ بخش ۲۳، مواد ۳۹۷، ۴۰۰ و ۴۰۱ بخش ۲۷	--
تعیین انواع مجازات‌ها در مورد تخلفات و جرایم بانکی	مواد ۲۹ و ۳۰ بخش ZB1، مواد ۲۳ تا ۲۵ بخش ۲، ماده B133 بخش ۴، ماده ۱۷۷ بخش ۶، ماده F191 بخش ۱۲، ماده L301 بخش ۱۸، ماده ۳۵۲ بخش ۲۳، مواد ۳۹۷، ۴۰۰ و ۴۰۱ بخش ۲۷	--

همان‌گونه که از جدول شماره (۵) برمی‌آید، از نظر «ساختار و تشکیلات سازمان نظارت بانکی»، قوانین مرجع کشور انگلیس به نسبت کامل‌تر از قوانین کشور آمریکاست و در آن مواردی از قبیل تعیین بودجه سازمان نظارتی، نحوه تعیین حق‌الزحمه اعضا، نحوه تشکیل و اداره جلسات و تعیین کمیته‌های تخصصی و ادارات زیرمجموعه معین شده است. این در حالی است که در قوانین کشور آمریکا صحبتی از این موارد نشده است. همچنین، از لحاظ «اهداف، وظایف و کارکردهای سازمان نظارتی»، قوانین هر دو کشور تقریباً در یک سطح بوده و از لحاظ مؤلفه‌های مربوط، دارای حکم قانونی هستند و تنها در جزئیات تفاوت دارند. از نظر «روش‌های نظارت بانکی»، قوانین کشور آمریکا کامل‌تر بوده و حاوی احکامی درباره نحوه نظارت بر مؤسسات تابعه و وابسته به بانک و همچنین، تعیین مقدار یا محدوده نسبت‌های احتیاطی و معین کردن سازوکار تعیین این نسبت‌هاست. در حالی که در قوانین انگلیس، چنین مواردی به‌چشم نمی‌خورد. نهایتاً از لحاظ «انواع تخلفات بانکی و مجازات‌های مترتب بر آن‌ها»، قوانین کشور انگلیس بسیار کامل‌تر از قوانین کشور آمریکا بوده و به تعیین دقیق انواع تخلفات بانکی و انواع مجازات‌های مربوط به هر تخلف پرداخته است. این در حالی است که قوانین کشور آمریکا از این لحاظ دارای کاستی است.

قوانین و مقررات نظارتی در کشور انگلیس، هدف نظارت بانکی را «یکپارچگی نظام مالی بریتانیا» عنوان کرده‌اند و آن را شامل موارد زیر می‌دانند:

الف- ثبات و مقاوم بودن؛

ب- عدم به‌کارگیری سیستم با هدف جرم مالی؛

پ- عدم تأثیرپذیری از سوءاستفاده‌های بازار؛

ت- عملکرد منظم بازارهای مالی؛ و

ث- شفافیت فرایند قیمت‌گذاری در بازارها. هر دو کشور انگلیس و آمریکا، هدف نهایی نظارت بانکی خود را «حفظ ثبات نظام مالی» می‌دانند.

از سوی دیگر، طبق قوانین آمریکا، اداره ممیزی پولی می‌تواند از طریق دادگاه قضایی دارای صلاحیت یا از طریق وضع جریمه نقدی یا از طرق قانونی دیگر در جهت اجرای دستور صادر شده اقدام کند. همچنین، هر مؤسسه بانکی باید یک نظام حسابرسی داخلی متناسب با اندازه، ماهیت، دامنه و ریسک فعالیت‌هایش داشته باشد که موارد زیر را مهیا سازد:

۱- کنترل سیستم کنترل داخلی؛

۲- استقلال و هدفمندی؛

۳- افراد واجد شرایط؛
۴- آزمون و بررسی سیستم اطلاعات؛
۵- ثبت آزمون‌ها و یافته‌ها و اقدامات اصلاحی؛
۶- بررسی اقدامات مدیریتی در مورد نقاط ضعف؛ و
۷- بررسی کارایی سیستم حسابرسی داخلی توسط کمیته حسابرسی یا هیئت‌مدیره بانک. (ذوالفقاری و افسری: ۱۳۹۷)

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

هدف مقاله حاضر، بررسی رویکردها و اقدامات نظارت بانکی در کشورهای کامن‌لا (با تأکید بر انگلستان و آمریکا) بود. به‌طور کلی، در کشورهای گوناگون با توجه به سیر تاریخی تحول نهادهای آن کشور و وقایع گوناگون، قوانین و نظام نظارت بانکی به‌صورت متفاوتی شکل گرفته است. از نظر نظام نظارت بانکی می‌توان کشورهای جهان را از نظر تعداد سازمان‌های نظارتی به دو دسته تقسیم کرد. دسته نخست، کشورهایی هستند که نظارت بانکی در آن‌ها برعهده بانک مرکزی است. کشورهایی نظیر ایران، بلغارستان، مالزی و افغانستان جزء این گروه از کشورها هستند. دسته دوم، کشورهایی که سیستم نظارتی آن‌ها پیچیده‌تر بوده و وظیفه نظارت بانکی در آن‌ها برعهده بانک مرکزی و یک یا چند سازمان مستقل است که این کشورها شامل انگلیس، آمریکا، آلمان و ژاپن هستند. به‌طور کلی، می‌توان اذعان کرد که در کشورهای پیشرفته، نهادهای نظارتی در حال گرفتن قدرت قانون‌گذاری از پارلمان‌ها هستند.

بحران مالی سال‌های اخیر در جهان نشان داد که عصر عدم دخالت دولت در اقتصاد تمام شده و برای آینده، عصر مداخلات شدید دولت است. این تغییر روند در اقتصاد جهان، در بخش مالی آغاز شده است. برای نمونه، کشور انگلیس این اقدامات را به‌صورت تغییر روال نظارت بر بخش مالی و تغییر راهبرد به‌صورت نظارت بر بنگاه‌های مالی و اقتصادی (اعم از بانک‌ها) دنبال کرده است. کشور آمریکا نیز با اصلاح قانون وال‌استریت و حمایت از مصرف‌کننده (مصوب ۲۰۱۰) و تأکید بر اجرای جدی قانون داد- فرانک (مصوب ۲۰۱۰) به استقبال چنین تحولی رفته است.

در قوانین بانکداری کشورهایی نظیر آمریکا و انگلیس بر اهمیت هدف کارایی و رشد اقتصادی به‌عنوان یکی از اهداف نظارت بانکی تأکید شده است. برای نمونه، در انگلستان براساس مواد فصل اول قانون خدمات مالی و بازارها (مصوب ۲۰۰۰)، سازمان (FCA) در کنار وظیفه ایجاد سلامت و

ثبات نظام مالی، مسئولیت ارتقای کارایی نظام مالی و محافظت از حقوق و منافع مصرف‌کنندگان خدمات مالی را نیز برعهده دارد. به‌عنوان نمونه دیگر، می‌توان به شورای نظارت بر ثبات مالی آمریکا اشاره کرد. (براساس ماده ۱۲۳)

قانون داد–فرانک، رییس شورای نظارت بر ثبات مالی، موظف است حداقل هر پنج سال یک‌بار مطالعه‌ای در مورد تأثیر اقتصادی محدودیت‌های نظارتی بر ارایه خدمات مالی انجام دهد. این مطالعه باید شامل توصیه‌هایی در مورد ساختار بهینه محدودیت‌های نظارتی باشد که حداکثرکننده کارایی و حداقل‌کننده تأثیر اقتصادی آن‌هاست. به‌بیان دیگر، نظام نظارت بانکی و مالی نباید در تعقیب هدف ثبات مالی به‌اندازه‌ای افراط کند که موجب کاهش رونق نظام بانکی و مالی شود و همین‌طور می‌تواند با قایل شدن امتیازاتی برای بانک‌ها، فعالیت‌های آن‌ها را به‌سمتی هدایت کند که رونق و رشد اقتصادی بیشتری ایجاد شود. اگر چه هدف اصلی نظارت بانکی، ایمنی و سلامت نظام بانکی قلمداد می‌شود، ولی در کنار این هدف باید به اهداف دیگری نظیر محافظت از حقوق و منافع سپرده‌گذاران، تسهیل عملکرد و رونق نظام بانکی، افزایش نقش نظام بانکی در رشد اقتصادی و حتی عدالت اقتصادی هم توجه کرد. این موارد می‌تواند برای ارتقای عملکرد نظام نظارت بانکی کشور ایران نیز مورد توجه سیاستگذاران و دست‌اندرکاران واقع شود.

با مطالعه قوانین و مقررات و سازوکارهای نظارت بانکی در کشورهای انگلیس و آمریکا، این نتیجه حاصل می‌شود که کنترل بانکی در این کشورها بر چهار محور «نقدینگی، سرمایه (میزان و شرایط احراز)، ایمن‌سازی بانک‌ها (محدود کردن معاملات سفته‌بازانه، تغییر اجباری ساختار بانک‌ها و جدایی عملیات تجاری از عملیات سرمایه‌گذاری) و پاداش و مالیات بانک‌ها (مالیات بر ترازنامه بانک‌ها، پاداش و مالیات پاداش)» استوار است. موارد بالا، برنامه مصوب کمیته بازل و هیئت ثبات مالی[1] (شامل مقررات نقدینگی، الزامات کفایت سرمایه، نظارت بر بنگاه‌های مالی مهم، بهبود سیستم‌های رتبه‌بندی و شفافیت و همگون‌سازی مشتقات محصولات مالی) است که توسط رهبران کشورهای گروه ۲۰+ در نوامبر ۲۰۱۰ تنظیم شده است.

با عنایت به‌توضیحات بالا و جمع‌بندی تجارب و سازوکارهای نظارت بر بانک‌ها در کشورهای انگلیس و آمریکا، پیشنهادهای زیر برای ارتقای نظام نظارت بانکی در کشور ایران ارایه می‌شود.

- بانک مرکزی در رویکرد خود به ریسک، ملاحظات صریح ریسک شهرت (نظیر شکست احتمالی بانک‌های غیرسیستمی) را در نظر بگیرد.

[1] Financial Stability Board (FSB)

- بانک مرکزی تأکید بیشتری بر ارزیابی کفایت سرمایه بانک‌ها و مؤسسات مالی (به‌ویژه در مورد بانک‌ها و مؤسساتی که از نظر سیستمی کمتر اهمیت دارند) داشته باشد و به بررسی این امر بپردازد که آیا ترتیبات و سازوکارهای فعلی، از کارآمدی کافی برای اطمینان از این امر برخوردارند و آیا همه بانک‌ها به‌طور ایمن و سالم و مطابق با قوانین، مقررات و انتظارات نظارتی کار می‌کنند یا خیر.
- نهادهای نظارت بانکی به‌دنبال راه‌های بیشتری برای اعتبارسنجی و بررسی اظهارات در بانک‌ها باشند و به‌ارزیابی این امر بپردازند که آیا «غواصی عمیق و کندوکاو گسترده در اسناد بانکی»، بینش کافی و مداوم را در مورد بانک‌های بزرگ ارایه می‌کند یا خیر و این‌که آیا مهارت‌های کلیدی باید در کارکنان ایجاد شود یا خیر.
- نهادهای نظارت بانکی بکوشند تا مدیران نهادهای مالی و بانکی را در قبال فعل یا ترک فعل خود پاسخگوتر سازند. باید این تضمین حاصل شود که حاکمیت شرکتی به‌طور مناسب در بانک‌ها تحت نظارت قرار دارد.
- بسیاری از انحرافات بانک‌ها (خصوصاً از نوع دولتی) از استانداردها و دستورالعمل‌های بانک مرکزی به‌دلیل عدم‌کفایت سرمایه آن‌هاست. بنابراین، به بانک مرکزی پیشنهاد می‌شود علاوه بر نظارت بر میزان رعایت استانداردهای ابلاغی به بانک‌ها در این حوزه، تعامل و پیگیری لازم را با نهادهای ذی‌ربط (مانند سازمان برنامه و بودجه و حتی مجلس شورای اسلامی) برای مساعدت جهت افزایش سرمایه بانک‌های دولتی (که عدم‌کفایت سرمایه مناسب دارند)، به‌عمل آورد.
- نهادهای نظارتی، دستورالعمل‌های شفاف‌تر را با نظر به مؤلفه‌های کارآمدِ مورد استفاده در سایر کشورها برای ناظران بانکی تدوین کنند تا بدین‌ترتیب از عدم‌اعمال سلیقه‌های شخصی و مدون‌تر شدن فرایند نظارت بانکی اطمینان حاصل شود.
- نهادهای نظارتی در هر دوره نظارت به تعیین پیشرفت‌های عملیاتی قابل دسترس برای بانک‌ها اقدام کنند تا بدین‌ترتیب، ضمن تضمین حداقل سطح نظارت مستقیم بر طبقه‌بندی دارایی‌های بانک‌ها، آن‌ها را به تعیین و بازنگری دوره‌ای آستانه قابل‌قبول برای افشای اطلاعات مهم در این باره ملزم کنند. بدین‌ترتیب، می‌توان ریسک اعتباری را از طریق «بازبینی کیفیت دارایی‌ها» ارزیابی کرد.
- پیشنهاد دیگر که در بادی امر به بررسی‌های تخصصی بیشتر نیاز دارد، افزایش استقلال بانک مرکزی و منفک شدن آن از قوه مجریه است. تنها در شرایطی می‌توان واجد وصف استقلال

برای بانک مرکزی شد که نهاد مزبور بتواند مستقل و آزادانه از هر نوع فشار سیاسی به ادای وظایف خود بپردازد. اما به‌نظر می‌رسد ساختار اداری و سیاسی دولت در ایران به خلق وظایفی برای بانک مرکزی می‌انجامد و آن را برای سیاست‌گذاری و تصمیم‌سازی تحت فشار قرار می‌دهد.

- پیشنهاد دیگر، نوسازی قوانین و مقررات مربوط به نظارت بانکی است. در حوزه نظارت، ضعف قانونی و کهنگی و جمود نظام تقنینی و خلأهای ناشی از قانون‌گذاری را باید مورد توجه قرار دارد. همچنین، شیوه‌های نظارت بسیار قدیمی بوده و نمی‌تواند بین دستگاه‌های مختلف، هماهنگی لازم را به‌وجود آورد. نظارت از طرف بانک مرکزی با ابزارهای کافی و بایسته انجام نمی‌شود و در نهایت، قانون‌گریزی در این حوزه، امر رایجی به‌شمار می‌رود.

سرانجام، با عنایت به‌تصویب و ابلاغ قانون جدید بانکداری و نیز آموخته‌های حاصل از تجارب کشورهای انگلیس و آمریکا، پیشنهاد می‌شود در حوزه نظارت بانکی توسط بانک مرکزی، محورهای زیر مدنظر قرار گیرد.

- ایمن‌سازی بانک‌ها در برابر تلاطم‌های تجاری، مالی و اقتصادی از طریق اختیارات سلبی و ایجابی بانک مرکزی که در قانون جدید بانکداری هم به آن‌ها اشاره شده است. (نظیر محدود کردن سفته‌بازی، تغییر اجباری ساختار بانک‌ها در شرایط خاص، جلوگیری از توزیع سود قابل تقسیم و اندوخته‌ها بین سهام‌داران، الزام به نگهداری اندوخته ویژه، الزام مجامع عمومی هیئت‌مدیره و مدیرعامل بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی به ارایه و اجرای برنامه اصلاح ساختار مالی سهام‌داری و مدیریتی یا انحلال مطابق با برنامه زمانبندی تعیین‌شده و نظارت بر اجرای مؤثر آن و ...)
- نظارت کارآمدتر و در زمان واقعی بر پاداش‌ها و امور مالیاتی بانک‌ها. (از طریق ابزارهای تعریف شده در قانون جدید بانکداری مانند ممنوعیت پرداخت‌های جبرانی یا پاداش‌های مدیران حداکثر به‌مدت یک سال)
- ایجاد تعادل میان محدودسازی عملیات بانکی و نقش‌آفرینی بانک‌ها در رونق و رشد اقتصادی. به‌بیان دیگر، رویکرد نظارتی بانک مرکزی نباید تا حدی شدید و بسته باشد که بانک‌ها را از ایفای نقش در چرخه اقتصادی کشور بازدارد. به‌بیان دیگر، هم بستر افزایش توان مالی بانک‌ها را از طریق افزایش سرمایه فراهم آورد (با ابزارهای تعریف شده در قانون جدید بانکداری مانند افزایش سرمایه و در صورت لزوم با سلب حق تقدم سهام‌داران، تبدیل مطالبات حال شده سهام‌داران

عمده به سرمایه، تبدیل بخشی از سپرده‌های عمده به سرمایه) و هم زمینه‌ساز فعالیت صحیح آن‌ها در جهت ارتقای رشد و رونق اقتصادی کشور شود.

- بانک مرکزی در بازه‌های زمانی معین (مثلاً هر ۶ ماه یک‌بار) نسبت به مطالعه و بررسی تأثیر محدودیت‌های نظارتی بر ارایه خدمات مالی توسط بانک‌ها اقدام کند و از بازخورد حاصل از این مطالعات، برای اصلاح و روزآمدسازی مکانیزم‌ها و رویکردهای نظارت بانکی استفاده کند.

منابع و مأخذ

۱- اسدی‌پور، نادر. (۱۳۸۸)؛ «نظارت بر بانک‌ها و شیوه‌های اجرا». ***تهران: نشر پژوهشکده پولی و بانکی***.

۲- توحیدی، مهرداد؛ شاهی، محمدشریف؛ احمدی، سیدمحمدصادق؛ دائی کریم‌زاده، سعید. (۱۳۹۹)؛ «تحلیل ابعاد حقوقی نظارت بانک مرکزی بر نظام بانکداری در ایران»، ***فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری***. دوره ۴۵.

۳- دستگیر، علی‌اکبر؛ جعفرزاده، رؤیا. (۱۳۸۸)؛ «ساختار سازمانی نظارت بانکی»، ***مجله تازه‌های اقتصاد***. دوره ۷ (۱۲۵).

۴- ذوالفقاری، امیراحمد؛ افسری، علی. (۱۳۹۷)؛ «بررسی سیستم نظارت بانکی در کشورهای منتخب با تأکید بر قوانین بانکداری»، ***مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی***، معاونت پژوهش‌های اقتصادی. شماره مسلسل ۱۶۰۵۹.

۵- رفیعی، محمدتقی. (۱۴۰۲)؛ «حقوق تطبیقی». چاپ چهارم. ***تهران: انتشارات مجد***.

۶- شیروی، عبدالحسین. (۱۴۰۱)؛ «حقوق تطبیقی». چاپ نوزدهم. ***تهران: انتشارات سمت***.

۷- طباطبایی حصاری، نسرین؛ سلیمان‌آبادی، الهه. (۱۴۰۰)؛ «تأثیر دو نظام حقوقی سیویل‌لا و کامن‌لا در شکل‌گیری و تحول دو سیستم متفاوت «سردفتری لاتین» و «سردفتری عمومی»»، ***مجله حقوق تطبیقی***. دوره ۱۲ (۲).

۸- فرمان‌آرا، وحید؛ غفاری، فرهاد. (۱۳۹۸)؛ «ارایه الگو و شاخص‌های ارزیابی و نظارت نظام بانکی ایران (براساس اسناد بالادستی، الگوها و تجارب بین‌المللی سایر کشورها)»، ***فصلنامه اقتصاد دفاع***. دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی. دوره ۴ (۱۲).

۹- کاتوزیان، ناصر. (۱۴۰۲)؛ «مقدمه علم حقوق». چاپ بیست‌وچهارم. تهران: ***انتشارات گنج دانش***.

۱۰- لوگراند، پیر. (۱۳۹۲)؛ «حقوق تطبیقی: مبانی و روش‌شناسی». چاپ دوم. ترجمه علیرضا محمدزاده وادقانی. ***تهران: انتشارات میزان.***

۱۱- منظور، داود؛ یادی‌پور، مهدی. (۱۳۸۷)؛ «نظارت در سیستم بانکی با تکیه بر اصول نظارتی کمیته بال به‌عنوان ناظر بین‌الملل»، ***مجله راهبرد یاس***. دوره ۱۳.

1- Davis, E.P.; Obasi, U. (2009); "The Effectiveness of Banking Supervision". Brunel University, ***Economics and Finance Working Paper Series***, Working Paper: 9-27.

2- Eliana, Balla; Morgan, Rose; Jessie, Romero. (2012); "Loan Loss Reserve Accounting and Bank Behavior". ***Federal Reserve Bank of Richmond Economic Brief***.

3- Federal Reserve. (2023); "Approaches to Bank Supervision". https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/approaches-to-bank-supervision.htm.

4- Mason, Joseph R. (2015); "Overview and Structure of Financial Supervision and Regulation in the US". ***European Parliament directorate general for internal policies policy department a: economic and scientific policy***.

5- Maverick, James. (2023); "What Agencies Oversee U.S. Financial Institutions? Here's how banks", t***he stock market, and other major institutions are regulated***. https://www.investopedia.com.

6- Murphy, Edward V. (2020); "Who Regulates Whom and How? An Overview of U.S. Financial Regulatory Policy for Banking and Securities Markets", ***Congressional Research Service***. http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43087.pdf.

7- The Bank of England. (2016); "The Supervision of Financial Market Infrastructures Annual Report".